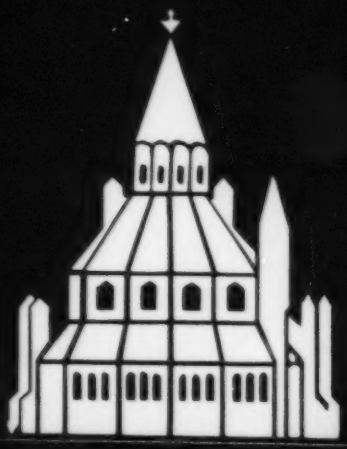
Report of the
Auditor General of Canada
to the Speaker of the Senate
and the Speaker of the House of Commons

Audit of the Library of Parliament



November 1991

92-04896/

REPORT OF THE AUDIT OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. FA3-6/1991

ISBN 0-662-58585-2

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

To The Honourable the Speaker of the Senate

To The Honourable the Speaker of the House of Commons

I have the honour to transmit herewith my Report on the audit of the Library of Parliament.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, November 1991

TABLE OF CONTENTS

Main Points i

Summary of Recommendations iii

1 INTRODUCTION 1

Importance of the Library of Parliament 1
Organization and Resources 1
Environment 2
Legislation 3

2 AUDIT SCOPE 3

3 AUDIT APPROACH 4

4 OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS 4

Authority and Accountability 4

Absence of a Committee 4
Reporting Mechanisms 5
Internal Audit 6

Information and Technical Services 6

Managing the Collection 7
Cataloguing and Indexing 8
Requests for Information 10
Publications 11
Client Satisfaction 12

Research Services 12

Quality Control 13
Monitoring Client Satisfaction 14
Timeliness of Responses 15
Cost Awareness 15

Financial Management and Control 16

Automation 17

Human Resources Management 17

Classification and Compensation 17
Employee Performance Management 20
Health and Safety 21
Hours of Work 21

Appendix 1: Products and Services of the Library of Parliament 23

Main Points

The Library of Parliament receives strong endorsement from parliamentarians regarding the extent to which it meets their needs. (paragraph 4.1)

The absence of a joint committee to assist the Speakers of the two Houses in the direction and control of the Library and the lack of duly constituted regulations weaken the management processes and the accountability framework. (4.2)

In the Information and Technical Services Branch:

- Satisfactory initiatives have been taken to protect the Library's principal physical asset, its collection. (4.20)
- When compared to other libraries, the productivity of cataloguing at the Library of Parliament is low. (4.29)
- There are significant indexing backlogs and lengthy delays between the end of a session of Parliament and the completion of the index. (4.34)
- There is no periodic review of the quality of responses to reference questions. (4.42)

In the Research Branch:

- Satisfactory quality control procedures are in place. (4.52)
- There are satisfactory procedures for monitoring client satisfaction. (4.56)
- The Library does not report the cost of key activities such as producing publications and supporting committees. (4.63)
- There is no formal feedback to employees on their performance of committee work. (4.92)

In the area of human resources management:

- There are indications that pay equity is not yet achieved and the Library of Parliament does not yet comply with the spirit of the Canadian Human Rights Act. (4.76)
- Job evaluation results are not always used as a basis for making pay decisions. (4.81)
- About 37 percent of employees have not received formal performance appraisals in accordance with Library policies and generally communications between staff and management require improvement. (4.90)
- The Library of Parliament has taken a number of positive steps to ensure that occupational health and safety programs respond to needs. (4.97)

- The Library does not specify the minimum number of hours its employees are expected to work in a year. (4.100)

Summary of Recommendations

Recommendation # 1

The Speakers should seek the establishment of a joint committee, or the assignment of responsibility to an existing committee, to assist in the management of the Library of Parliament as required in the Parliament of Canada Act. Alternatively, the legislation should be amended to provide another means of ensuring accountability and proper control over management processes.

The duties of the Parliamentary Librarian, the Associate Parliamentary Librarian and other Library staff should be determined by the Speakers and joint committee as stipulated in the Parliament of Canada Act.

The Speakers should formally confirm which statutes apply to the Library of Parliament and which statutes they consider morally binding on management.

The Speakers and a joint committee should define clearly those "other matters" which require regulations.

The Library of Parliament should increase the amount of operational performance information in its annual report on the important aspects of its programs.

Recommendation # 2

The Library of Parliament should specify its bindery requirements and carry out a comprehensive cost benefit analysis.

Recommendation # 3

The Library should review its cataloguing policies and procedures to determine ways to increase productivity.

Recommendation # 4

The Library of Parliament should review its indexing procedures and improve the productivity of indexing operations.

Recommendation # 5

The Library of Parliament should review the ways in which requests for information are received. For example, consideration could be given to the creation of a central inquiry unit serving both operational branches and staffed by employees trained in interviewing techniques. This would ensure that questions are received in adequate detail and routed to the most appropriate service point for response.

Any changes in the way the Library of Parliament accepts requests for information should be actively promoted to its clients.

Recommendation # 6

Procedures should be established to review a sample of responses to reference inquiries on a periodic basis.

Recommendation # 7

Evaluations of client satisfaction with publications should be conducted periodically to ensure publications meet client needs.

Recommendation # 8

The Information and Technical Services Branch should consult with clients to determine their expectations. It should monitor more formally their satisfaction with the Branch.

Recommendation # 9

Management should maintain a log of observations related to the quality and timeliness of a sample of products.

Recommendation # 10

The Library of Parliament should investigate and recommend to the Speakers ways of identifying and reporting the cost of various products and services to parliamentarians.

Recommendation # 11

The Library should review its job evaluation and classification plans and practices to ensure that they are equitable and in accordance with the Canadian Human Rights Act.

The Library should use job evaluation results to determine appropriate compensation levels that respect both internal relativity as established by the job evaluation process and external compensation comparability.

Recommendation # 12

Management should ensure that all employees are appraised and receive formal feedback on performance in accordance with Library policy,

Research Branch management should put mechanisms in place to obtain feedback from committee chairpersons on the performance of research officers assigned to committees.

Recommendation # 13

Management of the Library of Parliament should ensure that the minimum number of hours its employees are expected to work in a year is specified.

1 INTRODUCTION

1.1 In 1989, the Parliamentary Librarian requested that the Auditor General carry out, subject to the approval of the Speaker of the House of Commons and the Speaker of the Senate, an audit of the Library of Parliament. Agreement to the terms of reference for this audit was received from the Speakers in May 1990. A survey document providing a framework for our analysis was prepared and presented to both Speakers in March 1991. This audit report contains our observations and recommendations on ways in which efficiency and economy of operations at the Library of Parliament can be improved while maintaining high quality in the services it provides to parliamentarians.

Importance of the Library of Parliament

1.2 The Library of Parliament plays a vital role in meeting the research and information needs of Members of the House of Commons, Senators and their staff. Parliamentarians are faced with increasing needs to inform themselves quickly and effectively concerning a variety of highly complex and technical issues. The Library of Parliament, through its operational branches, the Information and Technical Services Branch and the Research Branch, provides a number of services to assist in meeting these needs. The services include:

- research for individual parliamentarians;
- assistance for parliamentary committees, associations and delegations;
- publications on current issues;
- responses to requests for information and reference assistance; and
- access to a large collection of books, newspapers and periodicals.

Organization and Resources

1.3 In 1989-90 expenditures for the Library of Parliament were about $14 million. Approximately 80 percent of this amount was spent on salaries and wages for a staff of about 250. The Library is made up of three Branches which report to the Parliamentary Librarian, as shown in Figure 1.

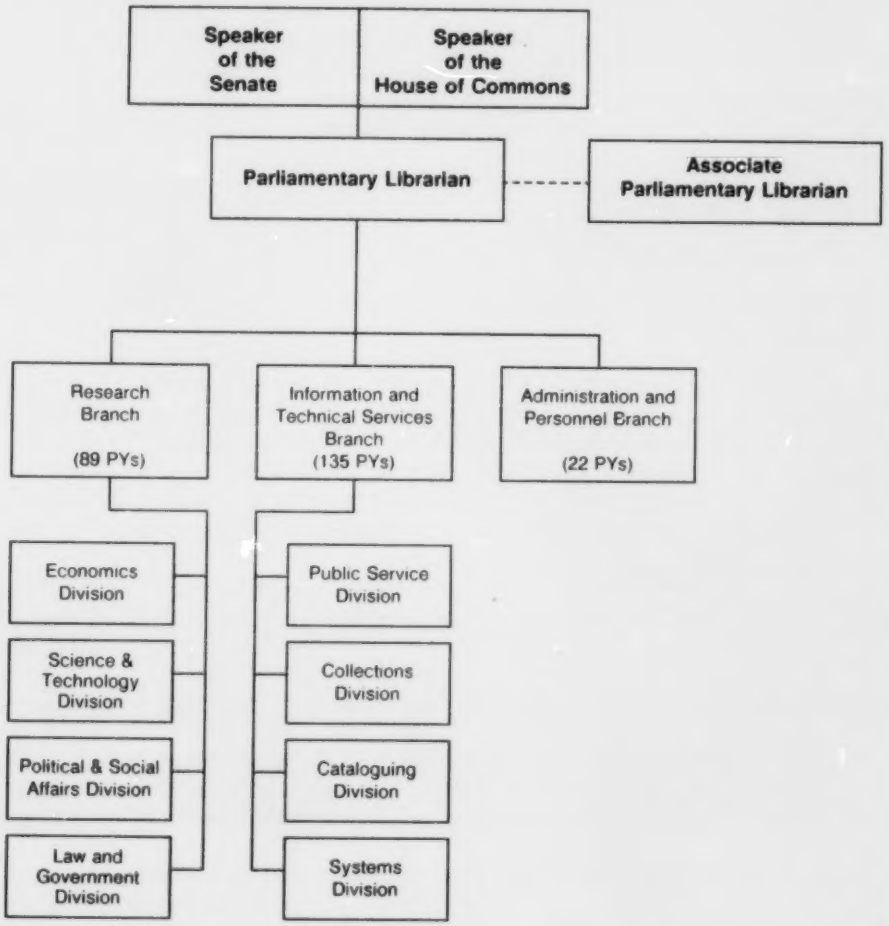
- The **Information and Technical Services Branch** provides information services and organizes and makes accessible internal and external information sources including printed, audiovisual and electronic formats. This includes a collection of over 600,000 volumes and over 3,000 periodicals and newspapers. The Branch has a staff of 135.

- The **Research Branch** provides parliamentarians with professional staff to respond to individual requests and research support to parliamentary committees. It prepares self-initiated publications on topical issues and assists parliamentary delegations and organizations. The Branch has a total staff of 89.

- The **Administration and Personnel Branch** provides services in the areas of financial management, accounting, staffing, classification, pay and benefits, labour relations, materiel management and records management. The Branch has a staff of 22.

Figure 1

Library of Parliament Organization Chart



Environment

1.4 Library of Parliament staff must work under time deadlines imposed by parliamentarians. This factor, coupled with an awareness that incorrect information or inadequate analysis could prove embarrassing for a member of the House of Commons or the Senate, adds pressure to the work environment of reference librarians and research officers. In addition, reference service is available in the evening during sessions and whenever either chamber is sitting, so staff are expected to work shifts as required.

1.5 In the 1989-90 fiscal year, Library staff answered approximately 104,000 reference questions, carried out over 8,000 computer searches and loaned 35,000 books. Library researchers prepared over 3,200 responses for parliamentarians in the form of project reports, notes and briefings and served 69 parliamentary committees. The Research Branch also published 91 self-initiated background papers and current issue reviews in 1989-90. In the same period it distributed, mainly to parliamentarians and their staff, over 26,000 copies of publications. In addition, Supply and Services Canada distributed to depository libraries, or sold to the public, over 78,000 copies of the Library's publications. Appendix 1 provides a sample list of products and services.

1.6 The Library of Parliament occupies space in a number of locations on and near Parliament Hill and in Hull. In addition to the main library, the Library of Parliament operates three branch libraries and two reading rooms. The Reference Section delivers its service in the historic main library building that was opened in 1876. Well over 500,000 people tour this building each year. Often, the demands of the Library of Parliament for increases or changes in its allotted space cannot be met because of the consideration given to the needs of visitors and to other activities. The issue of inadequate space is recognized by the management of the Library. In its 1989-90 annual report, space requirements and the need to move various library activities were noted.

Legislation

1.7 The Library of Parliament operates under The Parliament of Canada Act. In general, other statutes apply to the administration of the Library of Parliament only if they contain express provisions to that effect. The following Acts contain such provisions and therefore apply, at least in part, to the management of the Library of Parliament: the Official Languages Act; the Financial Administration Act (a limited number of sections); the Parliamentary Employment and Staff Relations Act; the Non-Smokers' Health Act; the Public Service Superannuation Act; the Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act; and, the Government Employees Compensation Act. The applicability of the Canadian Human Rights Act and of the Canadian Charter of Rights and Freedoms is less clear. Management has stated that it is morally guided by these statutes in its administration of the Library of Parliament.

2 AUDIT SCOPE

2.1 The examination of the Library of Parliament covered all of its branches. Some matters were excluded because they have Parliament-wide ramifications. These may be included in the audit of matters of joint interest on Parliament Hill which will be reported to the Senate and the House of Commons in 1992. Some dimensions of automation, personnel administration, internal audit, indexing, and space allocation exceed the boundaries of the Library of Parliament and are, therefore, recommended for inclusion in the scope of that audit. For example, conflicting demands for scarce space in several buildings on Parliament Hill have an impact on the efficiency and effectiveness of Library operations.

3 AUDIT APPROACH

3.1 The objective of the audit was to determine whether the Library of Parliament fulfils its role of providing information services to parliamentarians:

- with due regard to economy and efficiency;
- with consideration for the safeguarding of the collection and other assets; and
- in compliance with relevant authority and accountability requirements.

In addition, we wanted to determine whether the Library of Parliament has the means of assessing the quality of services it provides to parliamentarians.

3.2 To achieve this objective, we:

- reviewed the literature on various aspects of library science;
- determined "normal" practices and procedures in legislative libraries in Ontario, Quebec, the United States, Great Britain, Australia and New Zealand;
- interviewed librarians in selected federal libraries
- interviewed Library of Parliament staff;
- reviewed Library of Parliament files, reports and correspondence;
- conducted group consultations with all levels of Library of Parliament staff;
- interviewed chairpersons, clerks and research officers for five parliamentary committees; and
- surveyed parliamentarians regarding satisfaction with Library of Parliament services.

4 OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

4.1 It will be noted from the observations that follow that **the Library of Parliament receives strong endorsement from parliamentarians regarding the extent to which it meets their needs.** Nevertheless, the issues raised in this report remain important from the perspective of fostering greater economy and efficiency of operations, optimizing results, improving management practices, and ensuring a healthy organizational environment.

Authority and Accountability

Absence of a Committee

4.2 **We believe that the absence of a committee to assist the Speakers of the two Houses in the direction and control of the Library and the lack of duly constituted regulations weaken the management processes and the accountability framework of the Library of Parliament.**

4.3 The Parliament of Canada Act gives to the Parliamentary Librarian the control and management of the Library of Parliament. The Parliamentary Librarian is subject to a unique accountability structure. The Act provides that the Speakers of both Houses of Parliament and a joint committee appointed by the two Houses should have roles in the "direction and control" of the Library.

4.4 According to the Act, the Speakers, assisted by the joint committee, may make orders and regulations governing the Library of Parliament. The duties of the Parliamentary Librarian and other staff must be approved by these parties.

4.5 Given the legal requirements, we expected to find a management and accountability structure in place which included:

- a joint committee as envisaged by the Parliament of Canada Act. It would provide an appropriate forum for considering major issues. The Speakers and joint committee would have performance information on the Library to assist them in its direction and control.

- duly constituted regulations defining the duties of Library of Parliament staff and other matters as envisaged by the Parliament of Canada Act;

- reporting mechanisms which convey to parliamentarians essential background information on Library of Parliament activities and comparisons of planned to actual financial and operational performance, in order to provide a basis for accountability; and

- provisions for internal audits to be carried out periodically.

4.6 The regulations presently governing the Library of Parliament were last revised in 1969. They do not specify the duties of the Parliamentary Librarian nor those of the staff. Furthermore, the legal validity of these regulations is questionable as they do not meet the provisions of the Statutory Instruments Act, which requires that regulations be examined by the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice, then registered and published in the Canada Gazette before coming into force.

4.7 The only legally valid way of defining the duties of the Parliamentary Librarian and Library staff is through agreement of the Speakers and concurrence of a joint committee of the two Houses on the Library of Parliament. In actual practice, this committee was discontinued in 1986. This means that compliance with the Parliament of Canada Act cannot be achieved.

4.8 The Parliament of Canada Act is unclear as to the "other matters" that are required to be dealt with through regulations. It is generally agreed that the Parliamentary Librarian may make policies for the day-to-day management of the Library of Parliament. However, the Speakers and the joint committee, when it existed, did not identify explicitly those matters where duly constituted regulations would be required. Had this been done, it would have provided an accountability framework for the Parliamentary Librarian.

Reporting Mechanisms

4.9 The Library of Parliament is not required to prepare a departmental expenditure plan (Part III Estimates). The principal means it uses to officially convey information about its programs and activities to parliamentarians is its annual report. We found the annual reports to contain extensive information about Library activities and outputs but limited information which would allow comparisons between actual and planned operational performance in order to provide a basis for accountability.

Internal Audit

4.10 In the area of internal audit, we observed that, in 1985, the Library of Parliament established a five-year audit plan which involved contracting out audit responsibilities. There has not been adherence to the plan. Fifteen audit components were identified for the audit cycle but only one audit has taken place. We recognize that the size of an organization and the cost of carrying out audits are factors to consider in ensuring that internal audits are carried out. For this reason, we recommend that this issue be included in the audit of matters of joint interest on Parliament Hill.

Recommendation # 1

4.11 The Speakers should seek the establishment of a joint committee, or the assignment of responsibility to an existing committee, to assist in the management of the Library of Parliament as required in the Parliament of Canada Act. Alternatively, the legislation should be amended to provide another means of ensuring accountability and proper control over management processes.

4.12 The duties of the Parliamentary Librarian, the Associate Parliamentary Librarian and other Library staff should be determined by the Speakers and joint committee as stipulated in the Parliament of Canada Act.

4.13 The Speakers should formally confirm which statutes apply to the Library of Parliament and which statutes they consider morally binding on management.

4.14 The Speakers and a joint committee should define clearly those "other matters" which require regulations.

4.15 The Library of Parliament should increase the amount of operational performance information in its annual report on the important aspects of its programs.

Information and Technical Services

4.16 The Information and Technical Services Branch provides parliamentarians and staff with information and reference services by selecting, organizing and making accessible internal and external information, including printed, audiovisual and electronic formats. The branch has a document entitled "Levels of Service" that lists, in order of priority, all its potential clients and precisely which services they are entitled to.

4.17 The branch is organized into four divisions that together provide comprehensive library services:

- The Collections Division is responsible for selecting, acquiring, preserving and disposing of Library materials and for alerting clients to relevant information.

- The Cataloguing Division catalogues, classifies and provides subject access to materials in the Library. In addition, this division indexes Senate committee proceedings.

- The Systems Division is responsible for catalogue maintenance, processing new materials and control of periodicals.

- The Public Service Division retrieves, compiles and provides information in response to clients' requests at six service locations on or near the Hill.

The Information and Technical Services Branch has a staff of 135, comprising 48 librarians including supervisors and managers, 53 library technicians and 34 clerical and support personnel.

Managing the Collection

4.18 The Library of Parliament's most valuable physical asset is its collection of books, periodicals, newspapers, official publications and other materials. In order for such a collection to be developed and maintained, we expected that there would be:

- a collection development policy;

- policies, procedures and safeguards to protect the collection from unintentional exposure to risk and major losses due to dangers such as fire, water and deterioration.

4.19 **The Library of Parliament has a collection development policy.** The Library of Parliament has a collection policy which is augmented by a detailed collection management manual. The manual provides sufficient direction and a record of past activities on such matters as weeding, collection development at the branch libraries and on the clippings file collection.

4.20 **Satisfactory initiatives have been taken to protect the Library's principal physical asset, its collection.** The Library has a Disaster Prevention and Preparedness Plan dated 15 April 1988. The Plan was successfully put into effect in January 1991 when a leaking drain was discovered; no damage to the collection resulted. The Plan includes the key elements recommended by the Canadian Library Association. As well, there is a disaster and emergency preparedness committee, chaired by the Associate Parliamentary Librarian. It has a library-wide mandate to ensure that the Library would react appropriately in case of a disaster. In addition to keeping the Plan up-to-date, the committee is concerned with safeguarding the collection and electronic and administrative records. Backup procedures are in place and have been communicated to staff to protect electronic records.

4.21 A Rare Books Collection policy is in place. The Library's rare book room which contains over 7,000 items is now in operation. Access to this collection is controlled and directives regarding the use of rare publications have been distributed to all Information and Technical Services Branch staff.

4.22 To counteract the deterioration of material printed on acidic paper, parliamentary papers are being photocopied on alkaline permanent paper, the Canadian pamphlet collection is being deacidified and the Ministers' speeches file is being microfilmed. The 1991-92 budget has allocated funds for a mass deacidification of parliamentary publications. Financial assistance is

being given to a technical study of mass deacidification being carried out by the Canadian Conservation Institute. The recommendation of the Parliamentary Librarian to use alkaline permanent paper for all future parliamentary publications has been approved by both Speakers.

4.23 **There has not been an adequate study of the costs and benefits of in-house versus commercial binding.** The Library operates its own bindery with a staff of four. The bindery unit binds parliamentary papers, pamphlets and periodicals and undertakes preservation projects such as photocopying and rebinding old House of Commons and Senate debates. Management did a cost study of the bindery but our review showed the information was insufficient to support an objective decision since only the costs of labour and material were included. In our view, management cannot, on the basis of this study, know if the costs and benefits justify maintaining an in-house bindery.

Recommendation # 2

4.24 The Library of Parliament should specify its bindery requirements and carry out a comprehensive cost benefit analysis.

Cataloguing and Indexing

4.25 The Cataloguing Sections have as their goals "to provide access to the works of the collection through cataloguing, classification and subject analysis and to provide catalogue records according to the needs of parliamentarians with respect to quality, quantity, timeliness and completeness". The Index Section is responsible for preparing the indexes to Senate committee proceedings. These indexes are published at the end of each session of Parliament.

4.26 We reviewed the activities of these sections with the expectation that:

- the cataloguing and indexing functions would be managed to ensure the most efficient and cost-effective use of resources while producing products suitable for the needs of the Library;

- a bibliographic record would be created or acquired to describe each item held by the Library. This would be done in accordance with stated standards for timeliness and completeness; and

- cataloguing and indexing activities would be reviewed periodically to ensure they are cost-effective.

Cataloguing

4.27 We found that the Library has established guidelines for priority cataloguing. Over one-third of cataloguing is for items designated as "one day", "three days" or "one week" turnaround. This portion of cataloguing is very timely. The standard of "six days to six weeks under good

conditions" cataloguing turnaround time for the rest of the material is acceptable to management.

4.28 We reviewed cataloguing policies and practices in other legislative and government libraries. We observed that the Library of Parliament follows international cataloguing rules and that its proportion of original cataloguing and its procedures to review the quality of its cataloguing conform with practices in other libraries. We have also noted that the National Library of Canada and the Library of Congress of the United States have recently established policies on levels of cataloguing to ensure timely cataloguing and to reduce backlogs.

4.29 Statistics for the last two fiscal years indicate that the number of titles catalogued at the Library of Parliament has increased. Some measures have been taken which have improved productivity by 22 percent over the last two years. **However, when compared to other libraries, the productivity of cataloguing at the Library of Parliament is still low.** Comparisons of the number of titles catalogued reveal that the other libraries surveyed produced from 90 percent to 165 percent more per employee. Management believes that lower productivity is primarily due to the high quality of cataloguing done by the Library.

4.30 One consequence is a backlog of material to be catalogued. There are over 2000 titles (equivalent to three months production) waiting to be catalogued.

Recommendation # 3

4.31 The Library should review its cataloguing policies and procedures to determine ways to increase productivity.

Indexing

4.32 The Indexing Section of the Library indexes Senate committee proceedings. The Senate indexes its own debates and journals. The Index and Reference Service of the House of Commons indexes House debates, journals and committee minutes. The existence of three different indexing units on Parliament Hill means this issue will be recommended for inclusion in the scope of the audit of matters of joint interest on the Hill.

4.33 The job descriptions of indexers at the Library of Parliament specify an expected productivity of between 8 and 10 pages per day. Based on statistics provided for 25 months, average indexing production is 9.65 pages per day per indexer. In comparison, the staff of the Index and Reference Service of the House of Commons is expected to maintain a productivity of 20 pages per day.

4.34 **There are significant indexing backlogs and delays between the end of a session of Parliament and the completion of the indexes.** Over 4000 pages are currently in the indexing backlog. The indexes for at least 4 of the 17 committees will not be ready for printing until more than three months after the end of the session. It took, on average, 228 days from the end of

the second session of the 33rd Parliament to the time the indexes were sent to the Senate. The range was from "no delay" to 29 months with over half being delayed six months or more. Management is aware of indexing problems. In December 1987, a report on possible changes in the indexing of Senate committees was prepared. That report dealt with the growing volume of work and recognized that action was required. However, no significant changes to indexing methods were made.

Recommendation # 4

4.35 The Library of Parliament should review its indexing procedures and improve the productivity of indexing operations.

Requests for Information

4.36 **Requests for information are received at numerous service points in the Library.** Each year, the Library of Parliament receives over 100,000 requests for information. Most requests are received by telephone at numerous service points throughout the Library - the reference section, the clippings section, the three branch libraries, or the Research Branch.

4.37 There are several potential consequences of having numerous service points. The client must make the decision as to which service point is likely to provide the required information; the client may ask the same question at more than one location; the questions may not be answered at the most appropriate service point; and, details about deadlines and the type of information required may not be accurate because those who receive requests may lack the expertise required to ask the appropriate questions.

4.38 Librarians and researchers revealed, in individual interviews, and in group consultations, the perception that the other group is doing work that would be more appropriately done by them and that specific questions were simultaneously being asked of several sources.

Recommendation # 5

4.39 The Library of Parliament should review the ways in which requests for information are received. For example, consideration could be given to the creation of a central inquiry unit serving both operational branches and staffed by employees trained in interviewing techniques. This would ensure that questions are received in adequate detail and routed to the most appropriate service point for response.

4.40 Any changes in the way the Library of Parliament accepts requests for information should be actively promoted to its clients.

4.41 We observed that some measures are in place to ensure the quality of responses to reference inquiries. The first measure of quality control is in the selection and training of new staff and in the assignment of experienced librarians to work in the branch libraries. The reference section has recently introduced another form of control. It has created a team of librarians who will specialize in responding to questions relating to economics. Having librarians develop expertise in broad subject areas should increase the quality of responses. Other specialist teams may be established in the future. The quality of on-line searching is monitored by reviewing the database worksheets completed for each search.

4.42 **There is no periodic review of the quality of responses to reference questions.** Given the responsive nature of reference work, a trained professional staff, and the large volume of inquiries, there would not appear to be a need for extensive additional control over responses to inquiries for information. A survey of parliamentarians revealed a high level of satisfaction with the responses to reference inquiries. However, recent library science literature on reference work indicates there may be a significant proportion of errors in reference responses. This, combined with the importance of providing accurate and complete information to parliamentarians, demonstrates the need for systematic periodic review of the quality of a sample of responses. The results of such a review would be useful in identifying training needs and consistency of responses. If a central inquiry unit were established, the reviews of responses could also be used to monitor the distribution of inquiries.

Recommendation # 6

4.43 Procedures should be established to review a sample of responses to reference inquiries on a periodic basis.

Publications

4.44 The Information and Technical Services Branch produces three ongoing and widely distributed publications: Quorum, Articles, and Selective Acquisitions. Each publication has a specific purpose. Together, they provide a means of alerting parliamentarians to current topical newspaper and periodical articles and to publications recently acquired by the Library. Given that there are costs associated with producing these publications, we would expect that they are periodically evaluated to ensure they are effective in achieving their stated purposes. It is particularly important, when introducing a new publication, to establish a follow-up schedule to assess its effectiveness.

4.45 We noted that the Library maintains statistics on the demand for these publications. However, these statistics on demand do not provide the complete picture. For example, it would be useful to know whether there are needs that are not being met in terms of format or content. We noted that the La Promenade branch library has recently conducted an evaluation of its monthly Acquisitions List which resulted in revised distribution and confirmation of usefulness. An evaluation of Selective Acquisitions and Articles is now being undertaken.

Recommendation # 7

4.46 Evaluations of client satisfaction with publications should be conducted periodically to ensure publications meet client needs.

Client Satisfaction

4.47 **Client satisfaction with Information and Technical Services Branch is high.** In our interviews, including those conducted with librarians in other organizations, a high regard for the activities of the Library of Parliament was expressed. Surveys of parliamentarians conducted by our Office also reflected a high degree of satisfaction with the Library. In the case of Senators, 91 percent of respondents felt that the Library's loans and on-line services were either "good" or "exceptional". Our survey of Members of the House of Commons indicated that 99.3 percent of them considered that the reference services met their needs "very well" or "well". With respect to the collection of books, periodicals and newspapers, 96.1 percent of those responding felt their needs were met "very well" or "well". Branch libraries were rated as meeting needs "very well" or "well" by 97 percent of Members who responded.

4.48 Nevertheless, in light of the service approach advocated in the PS2000 Service to the Public Task Force Report and the Branch's emphasis on its value as a service to parliamentarians, we would expect to find more initiatives taken to obtain feedback from clients. We noted that the branch libraries are proactive in consulting with clients. However, other sections of the Information and Technical Services Branch have no formal mechanisms to make them aware of their clients' expectations and perceptions of the products and services they offer.

Recommendation # 8

4.49 The Information and Technical Services Branch should consult with clients to determine their expectations. It should monitor more formally their satisfaction with the Branch.

Research Services

4.50 The Research Branch of the Library of Parliament provides research services to Senators, Members of the House of Commons and parliamentary committees, associations and delegations. It holds a variety of seminars for parliamentarians and their staff. The Branch also produces self-initiated publications.

4.51 We had a number of expectations for the management of an organization that provides this kind of service to legislators. We expected to find:

- procedures to control the quality and timeliness of Research Branch products and services;

- procedures to periodically assess the need for and level of satisfaction with the products and services provided to clients; and

- reporting on the cost of products and services.

Quality Control

4.52 **Satisfactory quality control procedures are in place.** The Research Branch is composed primarily of individuals holding advanced degrees in a variety of disciplines. In this kind of professional organization we would not expect to find a need for extensive supervision. However, it is reasonable to expect some form of quality control. We found that, within the Research Branch, there are a number of practices to ensure the quality and timeliness of the work produced by research officers. For example:

- Editors review all publications and, in some cases, committee reports for syntax, grammar, spelling, clarity and conciseness.

- Division Chiefs review all replies, publications and (in some cases) work produced for committees before it leaves the Branch.

- The Assistant Director reviews all publications and a number of projects before they leave the Branch. All other projects are reviewed after the fact.

- The Director spot checks material to verify the work of the research officers, editors, chiefs and the Assistant Director.

- Each Division produces a weekly report outlining the deadlines and status for work received. These reports are forwarded to the Branch Director, Assistant Director and Head of Operational Services.

These quality control practices are consistent with those of other legislative research services surveyed.

4.53 We noted one area where the review process can be enhanced. In the past, senior management maintained a log of observations related to the quality and timeliness of research products. This practice has been discontinued. We consider that there is value in maintaining the log since it provided a record of performance on a sample of products. This kind of information could facilitate management control over the quality of the products and could be useful in providing employees with feedback on their performance.

Recommendation # 9

4.54 Management should maintain a log of observations related to the quality and timeliness of a sample of products.

4.55 **Requests are received at a number of service points throughout the Library of Parliament.** The way in which client requests are received can have an impact on the quality and timeliness of the responses given. For example, the person taking the request should be able to identify whether it is a research or a reference question, ascertain the urgency of the request and elicit sufficient detail from the client. At present, the Library does not receive requests centrally. There is a perception within the Information and Technical Services Branch that in some cases research officers are responding to questions that would be more appropriately dealt with by reference librarians. Conversely, the perception of research staff is that reference librarians are responding to questions that should be more properly dealt with by a research officer. We have no evidence of the extent to which this happens but it is likely that client requests are not always routed to the most appropriate Branch. A central inquiry unit might be one method of dealing with this problem. Recommendations concerning this issue are made in paragraphs 4.39 and 4.40.

Monitoring Client Satisfaction

4.56 There are satisfactory procedures for monitoring client satisfaction. Parliamentarians deal daily with a broad range of complex issues. The demands on their time are great. The Research Branch must be responsive to these needs. To ensure the relevance of research services, it is important that Branch management be aware of the needs of parliamentarians and know whether they are being met. Our expectation was that there would be some mechanism for obtaining feedback on the level of satisfaction among parliamentarians.

4.57 We observed that the Research Branch obtains feedback on client satisfaction in two ways - on an ongoing basis through the use of evaluation forms included with each response and periodically through the means of client surveys. The information drawn from the evaluation forms is summarized annually. Two surveys have been carried out. A survey of parliamentarians carried out by the Research Branch in 1988 covered support to committees, publications and responses to individual requests. It addressed the frequency and type of services used, the quality of service and reasons for not using research services. A similar survey focussing on the Research Branch publications program was completed in April 1991.

4.58 The level of client satisfaction is high. Feedback from all sources indicates a high level of satisfaction with the services provided by the Research Branch. Of those who returned evaluation forms to the Branch in 1989-90, 99.7 percent of the clients were satisfied with the responses to their requests. The written comments from parliamentarians were virtually all positive. These results are consistent with the two surveys.

4.59 The results of the Research Branch surveys are confirmed by the results of our examination of client satisfaction. In conjunction with audits of the Senate and the House of Commons we conducted surveys, by mail, of members of both Houses. In the case of

Senators, 83 percent of those who responded rated the Library of Parliament's research services as either "good" or "exceptional". Our survey of Members of the House of Commons revealed that their level of satisfaction is also very high. Of those expressing an opinion, 100 percent felt that Research Branch support to Members met their needs either "well" or "very well". With respect to committee support, 96 percent of those responding felt that their needs were either "well" or "very well" met. Research Branch publications were viewed by 99 percent of respondents as meeting their needs "well" or "very well". In general, 97 percent of parliamentarians responding to our survey rated the Research Branch as being "equal" or "better" than contracted services.

4.60 We also conducted interviews with the chairpersons of four House of Commons committees. They indicated a high level of satisfaction with the performance of Library of Parliament researchers who assist these committees.

Timeliness of Responses

4.61 Parliamentarians have a busy schedule. They perform an ombudsman's role for their constituents, play an active role in their party, deliver speeches, sponsor private members' bills, serve on various types of parliamentary committees, attend conferences, and participate in House debates. Issues come up suddenly which means that background information and analysis may be required quickly.

4.62 It is the unwritten policy of the Research Branch that all deadlines imposed by parliamentarians be met. If the deadlines requested by Members appear unreasonable, the Branch may try to renegotiate them. Given the importance of providing timely information to parliamentarians, we examined the extent to which deadlines are, in fact, met. Our review of a statistical sample of 150 responses indicated that in 1990-91, 89 percent of deadlines were met. While this falls short of the objective of meeting all deadlines, the high level of client satisfaction indicates that this is not an area of major concern.

Cost Awareness

4.63 **We observed that the Library of Parliament does not report the cost of important activities such as producing publications and supporting committees.** While clients are not billed for Library of Parliament services, there are costs associated with those services. We feel that parliamentarians should be made aware of those costs. In our audit of the Senate we recommended that the Senate report the costs incurred on its behalf by the Library of Parliament. The Research Branch does not report the cost of its products and services. We noted that the key components of a costing system, the reporting of time spent on various activities and research officer daily rates have already been established. Therefore the Branch is in a good position to report on the cost if it chooses to do so.

Recommendation # 10

4.64 The Library of Parliament should investigate and recommend to the Speakers ways of identifying and reporting the cost of various products and services to parliamentarians.

Financial Management and Control

4.65 Previous Office audits of the Library's systems and procedures have not revealed significant deficiencies related to financial management and control. In excess of 80 percent of the Library of Parliament's budget is spent on salaries and benefits for staff. We noted that the Library has a contract for accounting services with Supply and Services Canada. This contract provides for key elements of control including: cash control, revenue control, pre-audit, accountable advances control, professional and special services, fiscal accounts reconciliation and public accounts preparation. We also noted that the acquisition budget of $850,000 for books and publications represented the largest non-salary line object and that the total budget related to the acquisition of an automated library integrated system was about $900,000 over five years.

4.66 Our examination focussed on three areas: control of prepaid items, adequacy and timeliness of financial information to control the acquisition budget; and management of the acquisition of the automated library integrated system.

4.67 **The library has adequate procedures to control the receipt of prepaid items.** During our audit we conducted a test of the procedures to control the receipt of periodicals and to ensure that items not received are claimed promptly. We found that there are no significant deficiencies in the Library's controls in this area.

4.68 **The financial information available to control the acquisitions budget is generally good.** In our examination of the $850,000 budget to purchase publications and books for the main library, branch libraries and reading rooms we found that the information available to managers to control this budget met most of their needs. We observed, however, that the financial information presently provided lists expenditures only; it does not list items ordered but not yet received. In addition this information is only issued monthly. This level of financial information is not considered by operational managers to be adequate or timely to control the acquisitions budget as the end of the fiscal year approaches. However, there have not been any problems with lapses or overspending in the past few years. During the audit, management was taking action to put into place a new automated system which is expected to provide more complete and current financial information.

4.69 Our audit of the process used to acquire the automated library integrated system is reported in the next section. One module of this system is designed to control the acquisitions budget. We noted that the current version of this module received from the supplier has a shortcoming. When multiple copies of books are purchased for the main library and branch libraries, all the costs have to be charged to the general budget for books. Staff then manually code the invoices with the various line objects so that the cost of the books can be allocated to the location that requested them. Management explained that the deficiency was due to the fact that the supplier of the library integrated system had not met the contract specifications. Because of this, payment to the supplier is being withheld until compliance with contract specifications is achieved.

Automation

4.70 The Library of Parliament is strongly and increasingly influenced by computerization. It is essential that there be a satisfactory level of support and co-ordination of automation. It is also important that automation initiatives be compatible with those elsewhere on Parliament Hill. Given that the Library of Parliament has selected and acquired an integrated library system, we examined the extent to which the processes followed for this major acquisition were in line with accepted standards. For this purpose, the guidelines provided by the Treasury Board were used as criteria although they have no formal effect on the Library of Parliament.

4.71 **There is a satisfactory level of support and coordination of automation activities within the Library.** An automation committee is functioning. Its membership includes all the senior officials of the Library and its meetings are well attended. All automation projects with resource implications are reviewed by this committee. It co-ordinates activities, sets priorities, allocates resources and provides strong management support to automation initiatives.

4.72 Our examination of the process followed to acquire the integrated library system revealed that it was in line with the guidelines issued by the Treasury Board for the acquisition of automated systems.

4.73 We observed that there is no formal mechanism to ensure co-ordination of automation initiatives on Parliament Hill. There are informal lines of communication between the EDP groups of the Library of Parliament, the Senate and the House of Commons. There generally appears to be good co-operation and communication among them but they maintain their independence. There are indications of duplication of effort and opportunities for improvement that could be further explored in the audit of matters of joint interest on Parliament Hill.

Human Resources Management

Classification and Compensation

4.74 The Library of Parliament has experienced problems in evaluating positions and pay equity for some time. Management is aware of these problems and, in most instances, action is being taken to correct them. At the time of our audit, however, several issues had not been resolved.

4.75 We sought to establish whether job evaluation and compensation practices are equitable and in compliance with relevant legislation and policies. We expected the Library of Parliament would:

- have a system in place to properly evaluate the value of work performed by employees;
- base job evaluation decisions on accurate knowledge of current job content and valid job evaluation criteria; and
- use job evaluation results as the basis for equitable salary administration.

Classification

4.76 **The current practices for evaluating and classifying positions at the Library do not ensure that staff receive similar rates of pay for work of equal value. As a result, there are indications that pay equity has not yet been achieved and the Library of Parliament does not yet comply with the spirit of the Canadian Human Rights Act. There are perceptions of inequities that have led to complaints and grievances and have had an overall negative impact on morale.** While these observations are significant, it should be noted that the situation at the Library is not unlike that which exists throughout the federal public service as reported in chapter five of our 1990 Annual Report to the House of Commons.

4.77 There are two separate systems for classifying positions in the Library; one for research officers in the Research Officer sub-group and another for the rest of the Library. Neither of the Library classification systems ensures that job evaluation practices conform with equal pay legislation nor value jobs according to criteria likely to avoid allegations of internal inequities.

4.78 The Research Branch uses an incumbent-based system that does not at present systematically base the evaluation of jobs on the four factors of skill, effort, responsibility and working conditions prescribed in the Canadian Human Rights Act. Since these four factors need to be assessed to determine job worth, there cannot be assurance that internal relativity is achieved, i.e. that those performing work of equal value within the Library receive similar rates of pay. A promotion review committee makes decisions based on incumbent performance, not on any job evaluation criteria. Therefore, the incumbent based system does not, at present, meet the requirements of section 11 of the Canadian Human Rights Act.

4.79 The application of the classification plan used in other parts of the Library of Parliament does not provide a basis for comprehensive internal equity. While the Library of Parliament has evaluated positions using factors that could be deemed to measure "equal pay" criteria such as skill, effort, responsibility and working conditions, it has not yet taken into account the working conditions factor in reaching classification decisions. Application of the "working conditions" factor has been postponed pending the completion of a classification and compensation study covering represented employees. The study is aimed at integrating internal and external relativity of compensation. A review of employee pay equity complaints and grievances has led us to conclude that in order for pay equity to be achieved, the ratings for working conditions must be a part of the job evaluation process. The Library has indicated it plans to consult with the appropriate union on the application of the working conditions factor.

4.80 Job descriptions are not always reviewed with employees before re-evaluation to ensure that they are consistent with the duties performed. For example, not all job descriptions were reviewed with employees before a major re-evaluation of positions conducted in May 1990. This does not enhance the credibility of the job evaluation system with employees.

Compensation

4.81 **Job evaluation results are not always used as a basis for making pay decisions. As a result, differences in job duties and responsibilities, as identified through the job evaluation process, do not always translate into differences in pay.**

4.82 A consultant's study commissioned by the Library concluded that positions of comparable job value were not being paid within the same salary range. We found that there were differences in compensation for positions with the same job evaluation results. This situation exists because a factor not evaluated in the job evaluation process -- using group and sub-group definitions to differentiate between certain employees -- is taken into consideration in determining compensation. As long as this practice continues, pay inequities between groups of employees will continue to exist.

4.83 There is evidence to show that, in the past, the Compensation Review Committee used a compensation philosophy emphasizing external competitiveness as a first priority and internal relativity as established through the job evaluation system as a lesser priority. As a result, in some cases, despite important relative differences in job evaluation results, employees receive basically the same salary.

4.84 We believe that pay equity at the Library of Parliament can only be achieved if all jobs in the organization are evaluated with the same evaluation plan and if the ensuing results provide for different levels of pay which reflect the relative importance of jobs as determined through the job evaluation process.

4.85 The above observations have led us to conclude that pay equity is probably not yet achieved and the Library does not yet comply with the spirit of the Canadian Human Rights Act. Our consultations with Library staff indicate that current job evaluation and compensation practices have a negative impact on employee morale. There is a need to strengthen knowledge and understanding of the methodology and improve communications among employees, managers and those involved in making job evaluation decisions. The methodology used does not by itself ensure the proper evaluation of jobs. It only provides a framework for those decisions to be made.

4.86 At the conclusion of our audit, the Library of Parliament had resolved job evaluation and compensation problems for unrepresented employees which make up some 20 percent of Library of Parliament staff. With respect to represented staff, pay equity is also influenced by negotiations at the bargaining table and we noted instances where agreement was reached on particular cases.

Recommendation # 11

4.87 The Library should review its job evaluation and classification plans and practices to ensure that they are equitable and in accordance with the Canadian Human Rights Act.

4.88 The Library should use job evaluation results to determine appropriate compensation levels that respect both internal relativity as established by the job evaluation process and external compensation comparability.

Employee Performance Management

4.89 Employee performance management ensures that employees know and understand what they are supposed to do in support of organizational goals and that they obtain feedback on how well they have done it. Employee appraisals should provide:

- a record of performance that is useful to management and to the employee;
- feedback on the areas where the employee is performing well;
- information to employee on areas in need of improvement; and
- a basis for developing a training plan.

4.90 At the Library of Parliament there are two policies related to employee performance review. One policy applies to managers and professionals and the other to the rest of the staff. In both cases, management has undertaken to provide employees with feedback on performance. We reviewed management records of completed appraisals for all of the branches. **We found that overall, 37 percent of employees had not received formal appraisals in accordance with the policies.**

4.91 A 1987 internal audit of the Research Branch noted problems with the application of the performance appraisal policy. We followed-up this observation by reviewing the Performance Planning and Appraisal Reports for all research officers for 1990-91 to ensure that they contained important elements of information such as objectives and an assessment of performance against those objectives. We also reviewed a sample of performance appraisals for staff of other organizational units. The appraisals reviewed were completed in accordance with policy.

4.92 **There is no formal feedback to employees on their performance of committee work.** We found that approximately 48 percent of research officers' direct time is spent providing support to parliamentary committees. In 1989-90 the Research Branch provided support to 69 parliamentary committees. When researchers are assigned to committees they are considered to be accountable to the chairperson. Although research officers' division chiefs may see some of the material prepared for committees, there is a gap in knowing how well researchers meet the needs of committees. Committee chairpersons do not complete performance appraisals for research staff. Our interviews with committee chairpersons indicated that they would not consider it an imposition to provide this kind of feedback on researchers if it were requested. The Committees Branch of the House of Commons has informed us that they have recently begun to carry out interviews with committee chairpersons as part of the performance appraisal process for its committee clerks.

4.93 These findings on employee performance management are significant because group discussions with employees have revealed that they are not satisfied with the level of communication they have with management. Improvements in the employee performance appraisal process would ensure that, at least at the formal level, communication is improved and that employees have an opportunity to receive essential feedback on performance.

Recommendation # 12

4.94 Management should ensure that all employees are appraised and receive formal feedback on performance in accordance with Library policy,

4.95 Research Branch management should put mechanisms in place to obtain feedback from committee chairpersons on the performance of research officers assigned to committees.

Health and Safety

4.96 The audit examined the area of occupational health and safety to determine the extent to which management and staff of the Library have identified and are aware of any significant health and safety deficiencies and, where appropriate, the extent to which corrective actions have been taken.

4.97 **The Library of Parliament has taken a number of positive steps to ensure that occupational health and safety programs respond to needs.** There is an active health and safety committee in place with union and management representation. There is comprehensive and continuous communication with staff on health and safety issues. Occupational health and safety hazards are identified by staff and management. Ways to minimize these hazards are identified.

4.98 We note that there is no formal Employee Assistance Program in place. Such programs have been established in both the Senate and the House of Commons.

Hours of Work

4.99 In the past, the work schedule of the Library has been influenced by when the House of Commons or Senate are sitting. For many years, management allowed employees, subject to operational requirements, to work a 30-hour week over four or five days when neither the House nor the Senate were sitting.

4.100 These stipulations disappeared in 1989 and 1990 when the Public Service Staff Relations Board adjudicated the matter. The Board's arbitration decisions were later negotiated in collective agreements. For four bargaining units, the privilege became a negotiated benefit. The same labour agreements also established a maximum number of hours that employees will work in a yearly period at a regular rate of pay. **We observed that, no minimum number of hours to be worked in a year was specified in these contracts.** This means that, as the trend to fewer sitting days in the Houses of Parliament continues, Library of Parliament employees will work fewer number of hours. For example, based on the House of Commons Calendar, it is anticipated that in 1992 the House of Commons will sit for 131 days. We have observed that the Senate rarely sits when the House of Commons is not sitting. We have estimated that the shorter work weeks in 1992 could add up to about 140 fewer hours of work than if the

employees had worked 37.5 hours per week. This is equivalent to about 3.75 extra weeks of paid leave per employee.

4.101 This is significant because the performance of many activities of the Library such as indexing, cataloguing and preparing research publications are not dependent on whether Parliament sits.

4.102 The fact that the Library of Parliament does not have hours of work that are broadly comparable to those of persons in similar employment in the public service of Canada means that it may not fully comply with the spirit of section 53 of the Parliamentary Employment and Staff Relations Act.

Recommendation # 13

4.103 Management of the Library of Parliament should ensure that the minimum number of hours its employees are expected to work in a year is specified.

Appendix 1: Products and Services of the Library of Parliament 1989-90

Information and Technical Services Branch

Work completed by Category	
Questions	103,962
Computer searches	8171
Titles Catalogued	8297
Senate Committee Pages Indexed	8676
Volumes Bound	5748

Examples of Bibliographies, Reading Lists and Compilations
Brothers who have sat in Parliament
Canada-United States relations, 1980-1989
The federal deficit: a reading list
Green parties in Europe
Parliamentary control of the public purse
Referendums

Selection of Questions Answered
• What happened to death row candidates between 1962 and 1976?
• Sales statistics for the fax machine industry in North America.
• A list of animation studios in Canada.
• Counter-arguments relating to the compulsory direct deposit of pay cheques in the federal public service
• Liste des parc nationaux de classe A en Colombie-Britannique.
• Statistics on how much of the GNP of Canada, Switzerland and Sweden is spent on defence.
• Articles concerning buffalo slaughter in Northern Alberta.
• Quelles villes américaines ont leur propre taxe de vente?

Research Branch

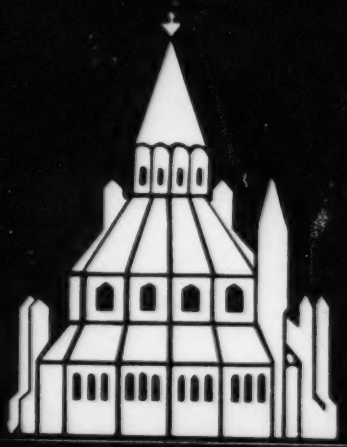
Work Completed by Category[1]		
1.	Projects	536
2.	Notes	1671
3.	Inquiries	526
4.	Briefings	420
5.	Summaries	56
6.	Publication	91
7.	Committees served	69

Examples of Publications Issued
• The Land Claims Dispute at Oka
• Abortion: Constitutional and Legal Developments
• Bill C-21: Amendments to the Unemployment Insurance Act
• House of Commons Procedures: Its Reform
• Research and Development: Tax Policy
• The Space Station: Canada's Contribution
• The Goods and Services Tax: A Provincial Perspective
• Child Abuse

[1] Project: An analysis of over 6 pages.
Note: Briefing note of short issue paper under 6 pages.
Inquiry: Provision of existing information.
Briefing: Telephone calls and meetings with clients.
Summary: Summary of evidence from committee testimony or of reports.
Publication: Current issues review, mini-review, legislative summary or backgrounder.

Rapport du
Vérificateur général du Canada
au Président du Sénat et
au Président de la Chambre des communes

Vérification de la Bibliothèque du Parlement



novembre 1991

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. FA3-6/1991

ISBN 0-662-58585-2

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

A l'honorable Président du Sénat

A l'honorable Président de la Chambre des communes

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport sur la vérification de la Bibliothèque du Parlement.

Le Vérificateur général du Canada

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, novembre 1991

TABLE DES MATIÈRES

Points saillants i

Sommaire des recommandations iii

1 **INTRODUCTION** 1

L'importance de la Bibliothèque du Parlement 1
L'organisation et les ressources de la Bibliothèque 1
Contexte 2
Cadre juridique 3

2 **L'ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION** 3

3 **LA STRATÉGIE DE VÉRIFICATION** 4

4 **OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS** 4

Autorisations et obligation de rendre compte 4

Absence d'un comité mixte 4
Mécanismes de rapport 6
Vérification interne 6

Direction de l'information et des services techniques 7

Gestion des collections 7
Catalogage et indexation 9
Demandes de renseignements 11
Publications 12
Degré de satisfaction des clients 13

Service de recherche 14

Contrôle de la qualité 14
Contrôle du degré de satisfaction des clients 15
Délai de réponse 16
Déclaration des coûts 17

Gestion et contrôle financiers 17

Automatisation 18

Gestion des ressources humaines 19

Classification et rémunération 19
Gestion du rendement des employés 21
Santé et sécurité au travail 23
Heures de travail 23

Annexe 1 : Produits et services de la Bibliothèque du Parlement, 1989-1990 25

Points saillants

Les parlementaires estiment que la Bibliothèque du Parlement répond très bien à leurs besoins. (paragraphe 4.1)

Deux lacunes minent les procédés de gestion et le cadre de la reddition de comptes à la Bibliothèque du Parlement : l'absence d'un comité mixte chargé d'aider les présidents de la Chambre des communes et du Sénat à diriger et contrôler la Bibliothèque, et le défaut de règlements officiels valides. (4.2)

Direction de l'information et des services techniques

- La Direction a pris des mesures appropriées pour protéger les biens matériels les plus importants de la Bibliothèque, c'est-à-dire ses collections.(4.20)
- La productivité dans le domaine du catalogage est faible à la Bibliothèque du Parlement en comparaison du rendement de cette fonction dans d'autres bibliothèques.(4.29)
- Il y a d'importants arrérages en indexation ainsi qu'un grand décalage entre la fin d'une session de la législature et l'achèvement des index complets. (4.34)
- La qualité des réponses faites aux demandes de renseignements n'est pas soumise à un contrôle qualitatif périodique.(4.42)

Service de recherche

- Le Service a établi des procédures de contrôle qualitatif satisfaisantes.(4.52)
- Le Service a établi des procédures satisfaisantes pour contrôler le degré de satisfaction de ses clients. (4.56)
- La Bibliothèque ne déclare pas le coût de certaines de ses activités principales telles que la production de ses publications et la prestation de services de soutien aux comités. (4.63)
- Les employés ne sont pas informés officiellement de l'appréciation de leur rendement professionnel auprès des comités. (4.92)

Gestion des ressources humaines

- Tout indique que la Bibliothèque du Parlement n'a pas encore réalisé l'équité salariale et ne respecte pas encore l'esprit de la Loi canadienne sur les droits de la personne. (4.76)
- La rémunération n'est pas toujours fondée sur les résultats des évaluations des emplois. (4.81)
- Plus de 37 p. 100 des employés n'ont pas reçu d'évaluation du rendement conformément à la politique de la Bibliothèque, et dans l'ensemble, il y a lieu d'améliorer les communications entre la direction et les employés. (4.90)

- La Bibliothèque du Parlement a pris diverses mesures constructives pour s'assurer que ses programmes de santé et sécurité au travail répondent aux besoins. (4.97)

- La Bibliothèque ne précise pas le nombre minimum d'heures de travail que ses employés doivent effectuer au cours d'une année. (4.100)

Sommaire des recommandations

Recommandation n°1

Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes devraient chercher à constituer un comité mixte pour les aider à diriger la Bibliothèque du Parlement conformément à la Loi sur le Parlement du Canada, ou à confier cette tâche à un comité existant. Ou bien, la loi devrait être modifiée de manière à prévoir d'autres moyens pour garantir que les responsables rendent des comptes et que les procédés de gestion sont soumis à un contrôle adéquat.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, aidés du comité mixte, devraient définir les fonctions du bibliothécaire parlementaire, du bibliothécaire parlementaire associé et des autres membres du personnel de la Bibliothèque conformément à la Loi sur le Parlement du Canada.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes devraient confirmer officiellement la liste des lois qui s'appliquent à la Bibliothèque du Parlement, et celle des lois que la direction de la Bibliothèque est, à leur avis, moralement tenue de respecter.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, aidés du comité mixte, devraient définir clairement les autres activités à réglementer.

La Bibliothèque du Parlement devrait donner plus de renseignements sur la performance de ses opérations dans son rapport annuel en ce qui concerne les aspects importants de ses programmes.

Recommandation n°2

La Bibliothèque du Parlement devrait préciser ses besoins en reliure et faire une analyse coûts-avantages complète.

Recommandation n°3

La Bibliothèque du Parlement devrait revoir ses politiques et procédures de catalogage pour trouver des moyens d'accroître sa productivité dans ce domaine.

Recommandation n°4

La Bibliothèque du Parlement devrait examiner ses procédures d'indexation et accroître la productivité de ses opérations dans ce domaine.

Recommandation n°5

La Bibliothèque du Parlement devrait examiner les truchements par lesquels des demandes de renseignements lui sont adressées. Elle pourrait, par exemple, songer à créer un centre de renseignements qui servirait la Direction de l'information et des services techniques aussi bien que le Service de recherche, et qui serait doté d'un personnel initié aux techniques d'entrevue. Ainsi, les demandes de renseignements seraient suffisamment détaillées et acheminées au point de service le mieux équipé pour y répondre.

La Bibliothèque du Parlement devrait promouvoir auprès de ses clients toute réforme éventuelle de son service de renseignements.

Recommandation n°6

La Bibliothèque du Parlement devrait établir des procédures pour examiner périodiquement un échantillon des réponses aux demandes de renseignements.

Recommandation n°7

La Direction de l'information et des services techniques devrait évaluer périodiquement le degré de satisfaction de ses clients pour s'assurer que ses publications répondent à leurs besoins.

Recommandation n°8

La Direction de l'information et des services techniques devrait consulter ses clients pour connaître leurs attentes. Elle devrait aussi établir plus de mécanismes officiels pour contrôler leur degré de satisfaction à l'égard des produits et services offerts.

Recommandation n°9

Les cadres du Service de recherche devraient tenir un journal d'observations sur la qualité et les délais d'exécution d'un échantillon des travaux.

Recommandation n°10

La Bibliothèque du Parlement devrait, en consultation avec les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, étudier les moyens à prendre pour établir le coût de certains de ses produits et services, et le signaler aux parlementaires.

Recommandation n°11

La Bibliothèque du Parlement devrait revoir ses plans et pratiques en matière de classification et d'évaluation des emplois afin d'en garantir la conformité avec la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La Bibliothèque devrait utiliser les résultats des évaluations des emplois pour fixer des niveaux de rémunération qui sont appropriés et respectent le principe de la relativité interne, telle qu'établie au moyen du processus d'évaluation, aussi bien que celui de l'harmonie avec les salaires payés ailleurs

Recommandation n°12

Conformément à la politique de la Bibliothèque, la direction devrait veiller à ce que tous les employés reçoivent une évaluation officielle de leur rendement à tous les ans.

La direction du Service de recherche devrait implanter des mécanismes pour se renseigner auprès des présidents des comités sur le rendement des attachés de recherche affectés aux comités.

Recommandation n°13

La direction de la Bibliothèque du Parlement devrait veiller à fixer le nombre minimum d'heures de travail que ses employés sont appelés à effectuer au cours d'une année.

1 INTRODUCTION

1.1 En 1989, le bibliothécaire parlementaire a demandé au vérificateur général de faire une vérification intégrée de la Bibliothèque du Parlement, sous réserve de l'autorisation des présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Les présidents des deux Chambres ont sanctionné le mandat du vérificateur en mai 1990. Nous avons élaboré une étude préparatoire, décrivant le cadre de notre analyse, et l'avons présentée aux présidents des deux Chambres en mars 1991. Le présent rapport renferme nos constatations ainsi que les mesures que nous recommandons pour accroître l'efficience et l'économie des opérations à la Bibliothèque du Parlement tout en maintenant une excellente qualité des services offerts aux parlementaires.

L'importance de la Bibliothèque du Parlement

1.2 La Bibliothèque du Parlement joue un rôle d'importance capitale dans la prestation aux députés et aux sénateurs, ainsi qu'à leur personnel, de services d'information et de recherche qui répondent à leurs besoins. De plus en plus, les parlementaires doivent se renseigner rapidement et efficacement sur divers sujets techniques et très complexes. Par l'entremise de son Service de recherche et de sa Direction de l'information et des services techniques, la Bibliothèque du Parlement leur offre divers services pour les aider à combler leurs besoins de documentation, notamment:

- des travaux de recherche en réponse aux demandes individuelles des parlementaires;
- de l'aide aux comités, associations et délégations parlementaires;
- la production de publications sur des sujets d'actualité;
- des réponses aux demandes de renseignements et un service de référence; et
- l'accès à de vastes collections de livres, journaux et périodiques.

L'organisation et les ressources de la Bibliothèque

1.3 En 1989-1990, les dépenses de la Bibliothèque du Parlement ont atteint environ 14 millions de dollars. A peu près 80 p. 100 de ces fonds furent affectés à la rémunération des quelque 250 membres du personnel. La bibliothèque comporte deux grands services et une direction qui relèvent directement du bibliothécaire parlementaire comme le montre la figure 1.

La **Direction de l'information et des services techniques** est chargée de fournir des services d'information, d'organiser la documentation provenant de sources internes et externes, notamment sous des formes imprimées, audio-visuelles et électroniques, et d'en faciliter l'accès. Ses collections comprennent plus de 600 000 volumes ainsi que plus de 3 000 périodiques et journaux. L'effectif de la Direction se compose de 135 personnes.

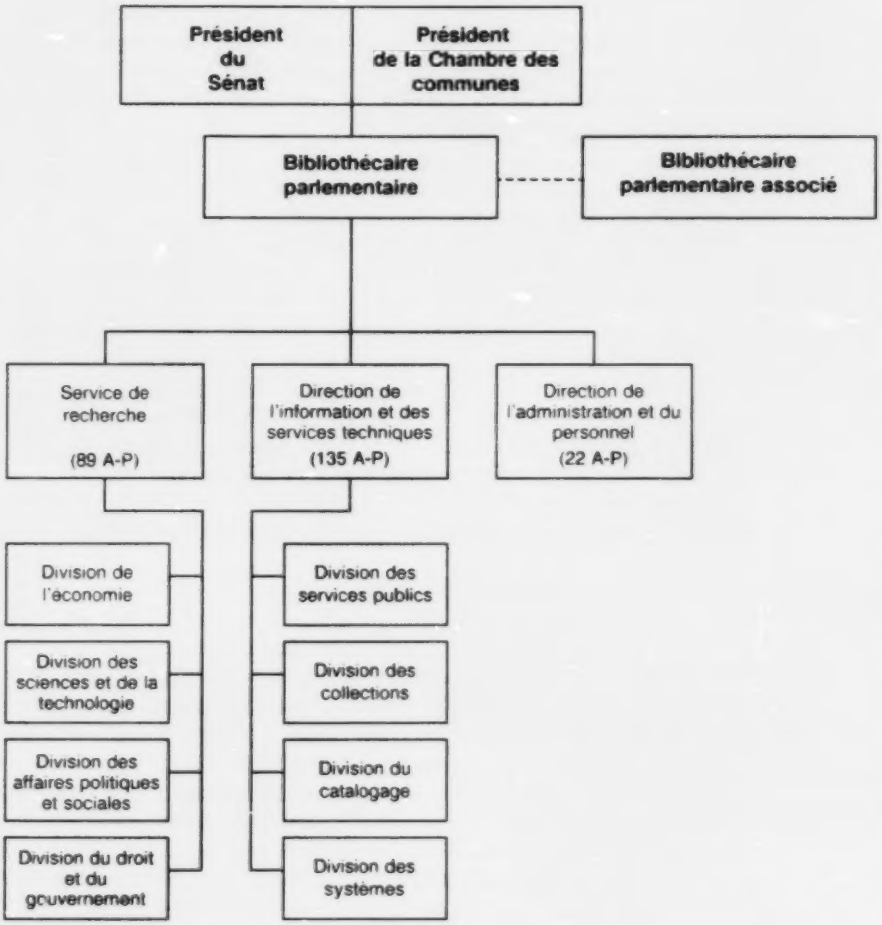
Le **Service de recherche**, doté d'un effectif de 89 personnes, offre les services de spécialistes qui répondent aux demandes de documentation individuelles des parlementaires et exécutent des travaux de recherche pour les comités parlementaires. Il rédige, de sa propre initiative, des publications sur des sujets d'actualité et aide les associations et délégations parlementaires.

Le **Service de l'administration et du personnel** s'occupe des domaines d'activité suivants: la gestion financière, la comptabilité, la dotation en personnel, la classification, la

rémunération et les avantages sociaux, les relations de travail, la gestion du matériel et la gestion des documents. Il compte 22 employés.

Figure 1

Organigramme de la Bibliothèque du Parlement



1990

Contexte

1.4 A la Bibliothèque du Parlement, les employés doivent exécuter leurs travaux dans les délais que fixent les parlementaires. Cette contrainte, ajoutée au fait que la communication de renseignements incorrects ou d'une analyse inadéquate risque de gêner un député ou un sénateur, augmente la pression sous laquelle travaillent les bibliothécaires de référence et les

attachés de recherche. De plus, les services de référence sont offerts en soirée pendant les sessions et lorsque l'une ou l'autre des Chambres siège; par conséquent, le personnel est appelé à travailler par postes au besoin.

1.5 En 1989-1990, le personnel de la Bibliothèque a répondu à près de 104 000 demandes de renseignements, exécuté plus de 8 000 recherches automatisées et prêté 35 000 livres. En réponse aux demandes des parlementaires, les attachés de recherche ont rédigé plus de 3 200 rapports sur des projets, notes et documents pour séances d'information; de plus, ils ont prêté main-forte à 69 comités parlementaires. Au cours de cette même année, le Service de recherche a publié, de sa propre initiative, 91 études générales et bulletins d'actualité; il a également distribué plus de 26 000 exemplaires de ses publications, aux parlementaires et à leur personnel surtout. De plus, Approvisionnements et Services Canada a distribué à ses bibliothèques de dépôt, ou vendu au grand public, plus de 78 000 exemplaires des publications du Service. Un échantillon des produits et services du Service de recherche est présenté à l'annexe 1.

1.6 La Bibliothèque du Parlement occupe des locaux dans divers édifices sur la colline du Parlement, dans le quartier avoisinant ainsi qu'à Hull. Outre la bibliothèque principale, il y a trois succursales et deux salles de lecture. La Section de la référence a ses locaux dans l'édifice historique qui date de 1876. Plus de 500 000 personnes visitent cet édifice chaque année. La Bibliothèque du Parlement se trouve souvent dans l'impossibilité d'agrandir ou de réaménager ses locaux à cause des besoins des visiteurs et d'autres activités. La direction de la Bibliothèque admet que les locaux sont inadéquats. Dans son rapport annuel de 1989-1990, le bibliothécaire parlementaire fait état des besoins de locaux et de la nécessité de déménager certains services.

Cadre juridique

1.7 La Bibliothèque du Parlement est régie par la Loi sur le Parlement du Canada. En règle générale, les autres lois ne s'appliquent à la Bibliothèque que si elles l'incluent expressément dans leur champ d'application. Les lois suivantes renferment des dispositions en ce sens et s'appliquent donc, du moins en partie, à la gestion de la Bibliothèque du Parlement: la Loi sur les langues officielles, la Loi sur la gestion des finances publiques (un nombre restreint d'articles), la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur la santé des non-fumeurs, la Loi sur la pension de la Fonction publique, la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions, et la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. Il n'est pas clair que la Bibliothèque soit visée par la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Charte des droits et libertés; par contre, la direction a déclaré qu'elle se laissait moralement guider par ces lois dans l'administration de la Bibliothèque.

2 L'ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Notre examen de la Bibliothèque du Parlement a porté sur tous ses services. Certaines questions en furent exclues parce qu'elles touchent l'ensemble du Parlement. Elles seront peut-être incluses dans la vérification des sujets d'intérêt commun sur la colline parlementaire. Le rapport sur cette vérification doit être présenté au Sénat et à la Chambre des communes en 1992. Étant donné que certains aspects de l'automatisation, de l'administration du personnel, de la vérification interne, de l'indexation et de l'affectation des locaux dépassent le cadre de la

Bibliothèque du Parlement, il est recommandé de les inclure dans la vérification des sujets d'intérêt commun. Par exemple, les demandes conflictuelles de locaux dans plusieurs édifices de la colline du Parlement influent sur l'efficience et l'efficacité des opérations de la Bibliothèque.

3 LA STRATÉGIE DE VÉRIFICATION

3.1 La vérification visait à établir si la Bibliothèque du Parlement remplit son rôle qui est de fournir des services d'information aux parlementaires

- avec un souci de l'économie et l'efficience;
- en se préoccupant de la sauvegarde de ses collections et autres biens; et
- en se conformant aux autorisations applicables ainsi qu'à l'obligation de rendre compte.

De plus, nous voulions établir si la Bibliothèque du Parlement est en mesure d'évaluer la qualité des services qu'elle fournit aux parlementaires.

3.2 Pour atteindre notre objectif, nous avons :

- étudié la documentation sur divers aspects de la bibliothéconomie;
- établi quelles sont les pratiques et procédures "normales" dans les bibliothèques des corps législatifs en Ontario, au Québec, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande;
- interviewé des bibliothécaires dans certaines bibliothèques fédérales;
- interviewé des employés de la Bibliothèque du Parlement;
- examiné des dossiers, rapports et lettres à la Bibliothèque du Parlement;
- consulté des groupes d'employés de tous les niveaux à la Bibliothèque du Parlement;
- interviewé les présidents, greffiers et attachés de recherche de cinq comités parlementaires; et
- mené un sondage auprès des parlementaires pour établir dans quelle mesure ils sont satisfaits des services de la Bibliothèque du Parlement.

4 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 **Les parlementaires estiment que la Bibliothèque du Parlement répond très bien à leurs besoins** comme le font voir les observations suivantes. Les questions soulevées dans le présent rapport demeurent néanmoins importantes si l'on veut accroître l'économie et l'efficience des opérations, optimiser les résultats, améliorer les pratiques de gestion et s'assurer que le milieu organisationnel est sain.

Autorisations et obligation de rendre compte

Absence d'un comité mixte

4.2 **A notre avis, deux lacunes minent les procédés de gestion et le cadre de la reddition de comptes à la Bibliothèque du Parlement : l'absence d'un comité mixte chargé d'aider les présidents du Sénat et de la Chambre des communes à diriger et contrôler la Bibliothèque, et le défaut de règlements officiels valides.**

4.3 La Loi sur le Parlement du Canada charge le bibliothécaire parlementaire de la gestion de la Bibliothèque et l'assujettit à une structure de reddition de comptes unique. Elle place la bibliothèque "sous l'autorité" des présidents du Sénat et de la Chambre des communes, assistés par un comité mixte des deux Chambres.

4.4 Aux termes de la Loi, les présidents des deux Chambres, assistés du comité mixte, peuvent adopter des ordonnances et règlements régissant la Bibliothèque du Parlement, et doivent approuver les fonctions du bibliothécaire parlementaire et des autres membres du personnel.

4.5 Etant donné les exigences de la Loi, nous nous attendions à ce que la Bibliothèque du Parlement soit dotée d'une structure de gestion et de reddition de comptes comportant les éléments suivants:

- un comité mixte tel que prévu dans la Loi sur le Parlement du Canada. Ce comité constituerait un forum approprié pour l'étude de questions de première importance. Les présidents des deux Chambres et le comité mixte disposeraient de renseignements sur le rendement de la Bibliothèque pour les aider à exercer leur autorité;

- des règlements officiels valides précisant les fonctions du personnel de la Bibliothèque parlementaire et d'autres modalités visées par la Loi sur le Parlement du Canada;

- des mécanismes pour communiquer aux parlementaires de l'information documentaire essentielle sur les activités de la Bibliothèque du Parlement ainsi que des états de sa performance financière et opérationnelle par rapport aux prévisions, ces données servant de base à la reddition de comptes; et des dispositions prévoyant l'exécution de vérifications internes périodiques.

4.6 Le règlement régissant la Bibliothèque du Parlement n'a pas été révisé depuis 1969. Il ne précise pas quelles sont les fonctions du bibliothécaire parlementaire et des autres membres du personnel. De plus, la validité légale de ce règlement est douteuse car il n'est pas conforme aux exigences de la Loi sur les textes réglementaires qui exige que les règlements soient examinés par le greffier du Conseil privé et par le sous-ministre de la Justice, puis enregistrés et publiés dans la **Gazette du Canada** avant d'entrer en vigueur.

4.7 Pour respecter la loi, il est indispensable que la définition des fonctions du bibliothécaire parlementaire et des autres membres du personnel de la Bibliothèque soit soumise à l'agrément des présidents des deux Chambres et à l'approbation du comité mixte. En fait, le comité mixte n'existe plus depuis 1986. La Bibliothèque se trouve donc dans l'impossibilité de se conformer à la Loi sur le Parlement du Canada.

4.8 La Loi sur le Parlement du Canada ne précise pas quelles autres activités doivent être réglementées. Il est généralement convenu que le bibliothécaire parlementaire peut établir des politiques régissant la gestion courante de la Bibliothèque. Par ailleurs, les présidents des deux Chambres et le comité mixte, lorsque celui-ci existait encore, n'ont pas désigné explicitement les activités à réglementer. S'ils avaient donné de telles consignes, celles-ci serviraient de cadre de reddition de comptes au bibliothécaire parlementaire.

Mécanismes de rapport

4.9 La Bibliothèque du Parlement n'est pas tenue de préparer un Plan de dépenses (Partie III du Budget des dépenses). Son rapport annuel est le principal moyen par lequel elle renseigne les parlementaires sur ses programmes et activités. Nous avons constaté que les rapports annuels contiennent beaucoup de renseignements sur les activités et extrants de la Bibliothèque, mais peu de données qui permettraient de comparer la performance des opérations aux prévisions et qui pourraient servir d'assises à la reddition de comptes.

Vérification interne

4.10 Pour ce que est de la vérification interne, nous avons constaté qu'en 1985, la Bibliothèque du Parlement a adopté un plan de vérification quinquennal prévoyant le recours à des vérificateurs de l'extérieur. Ce plan n'a pas été exécuté fidèlement. Il prévoyait un cycle de 15 composantes, mais une seule vérification a été faite. Nous n'ignorons pas que la taille de l'organisme et le coût de l'exécution des vérifications entrent en considération pour s'assurer que des vérifications internes sont effectuées. C'est pourquoi nous avons recommandé que cette question soit étudiée dans le cadre de la vérification des sujets d'intérêt commun.

Recommandation n°1

4.11 Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes devraient chercher à constituer un comité mixte pour les aider à diriger la Bibliothèque du Parlement conformément à la Loi sur le Parlement du Canada, ou à confier cette tâche à un comité existant. Ou bien, la loi devrait être modifiée de manière à prévoir d'autres moyens pour garantir que les responsables rendent des comptes et que les procédés de gestion sont soumis à un contrôle adéquat.

4.12 Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, aidés du comité mixte, devraient définir les fonctions du bibliothécaire parlementaire, du bibliothécaire parlementaire associé et des autres membres du personnel de la Bibliothèque conformément à la Loi sur le Parlement du Canada.

4.13 Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes devraient confirmer officiellement la liste des lois qui s'appliquent à la Bibliothèque du Parlement, et celle des lois que la direction de la Bibliothèque est, à leur avis, moralement tenue de respecter.

4.14 Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, aidés du comité mixte, devraient définir clairement les autres activités à réglementer.

4.15 La Bibliothèque du Parlement devrait donner plus de renseignements sur la performance de ses opérations dans son rapport annuel en ce qui concerne les aspects importants de ses programmes.

Direction de l'information et des services techniques

4.16 La Direction de l'information et des services techniques fournit des services d'information et de référence aux parlementaires et à leur personnel en choisissant, organisant et transmettant des données provenant de sources internes et externes, notamment sous formes imprimées, audio-visuelles et électroniques. Elle possède une liste de tous ses clients actuels et éventuels, inscrits en ordre prioritaire, et des services auxquels chacun a droit; ce document est intitulé Niveaux de service.

4.17 La Direction se compose de quatre divisions qui, ensemble, offrent une gamme complète de services :

- La Division des collections est chargée de choisir les fonds documentaires de la Bibliothèque, de les acquérir, de les conserver et d'en disposer, ainsi que d'informer utilement ses clients.

- La Division du catalogage est chargée de cataloguer et classifier les fonds documentaires de la Bibliothèque tout en permettant l'accès par sujets aux ouvrages. De plus, elle dresse les index des procès-verbaux des comités du Sénat.

- La Division des systèmes est chargée de la tenue du catalogue, du traitement des acquisitions et du contrôle des publications en série.

- La Division des services publics recherche, réunit et fournit de l'information en réponse aux demandes des clients, à six points de service situés sur la Colline parlementaire ou dans le quartier avoisinant.

L'effectif de la Direction se compose de 135 personnes, dont 48 bibliothécaires, y compris les surveillants et les gestionnaires, de 53 bibliotechniciens et de 34 employés de soutien.

Gestion des collections

4.18 Les biens matériels les plus précieux de la Bibliothèque du Parlement sont ses collections de livres, périodiques, journaux, publications officielles et autres documents. Nous nous attendions à ce que la Bibliothèque soit dotée des éléments suivants pour assurer le développement, la tenue et la conservation de ses collections:

- une politique de développement des collections;

- des politiques, procédures et mesures de sauvegarde destinées à protéger les collections contre des dangers imprévus et des agents destructeurs comme le feu et l'eau, afin d'en empêcher la détérioration et la perte.

4.19 **La Bibliothèque du Parlement possède une politique régissant le développement de ses collections.** A cette politique s'ajoute un Manuel sur la gestion des collections. Ce manuel détaillé renferme une masse suffisante d'instructions ainsi que l'historique de diverses activités, notamment de l'émondage des collections, des acquisitions dans les succursales et de la collection de coupures de presse.

4.20 **Des mesures satisfaisantes ont été prises pour protéger les biens matériels les plus importants de la Bibliothèque, c'est-à-dire ses collections.** La Bibliothèque possède un Plan de prévention des sinistres et de préparation aux situations d'urgence en date du 15 avril 1988. Elle l'a appliqué avec succès en janvier 1991 lorsqu'elle a découvert une fuite dans un tuyau d'écoulement; les collections ne furent pas endommagées. Ce plan contient les éléments clés que recommande la Canadian Library Association. La Bibliothèque s'est aussi dotée d'un comité de planification en cas d'urgence que préside le bibliothécaire parlementaire associé. Ce comité, dont le mandat s'étend à l'ensemble de la Bibliothèque, est chargé de veiller à ce que des mesures d'intervention adéquates soient prises en cas de désastre. Il tient le plan à jour et s'occupe de la sauvegarde des collections ainsi que des documents électroniques et administratifs. Des procédures de sauvegarde ont été adoptées et communiquées au personnel pour protéger les documents électroniques.

4.21 La Bibliothèque possède une politique régissant sa collection de livres rares. La salle des livres rares, qui contient plus de 7 000 ouvrages, est maintenant ouverte. L'accès à cette collection est restreint, et des directives concernant l'utilisation des livres rares ont été transmises à tout le personnel de la Direction de l'information et des services techniques.

4.22 Pour parer à la détérioration des imprimés sur papier acide, la Bibliothèque a entrepris de photocopier les documents parlementaires sur papier alcalin pour archives, de désacidifier la collection de brochures canadiennes et de microfilmer les discours des ministres. Dans son budget de 1991-1992, elle a affecté des fonds à la désacidification en masse des publications parlementaires. Elle participe au financement d'une étude technique de la désacidification en masse qu'a entrepris l'Institut canadien de conservation. Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes ont entériné la recommandation du bibliothécaire parlementaire visant à l'avenir l'impression de toutes les publications parlementaires sur papier alcalin pour archives.

4.23 **Il n'existe pas d'analyse coûts-avantages adéquate sur l'exécution des travaux de reliure à l'interne plutôt qu'à l'externe.** La Bibliothèque possède son propre atelier de reliure, doté d'un effectif de quatre personnes qui relient les documents, brochures et périodiques parlementaires et exécutent des travaux de conservation tels que la photocopie et le renouvellement de la reliure des vieux débats de la Chambres des communes et du Sénat. La direction a étudié le coût de l'atelier de reliure, mais notre examen a révélé que l'information était insuffisante pour étayer une décision objective car elle se limitait au coût de la main-d'oeuvre et du matériel. A notre avis, la direction ne peut pas, à partir de cette étude, établir si les coûts et avantages du service interne de reliure justifient son maintien.

Recommandation n°2

4.24 La Bibliothèque du Parlement devrait préciser ses besoins en reliure et faire une analyse coûts-avantages complète.

Catalogage et indexation

4.25 La Division du catalogage a pour buts de "rendre accessible la documentation par le catalogage, la classification et l'analyse documentaire" et de "fournir des notices catalographiques selon les besoins des parlementaires tout en respectant les critères de qualité, de quantité, de ponctualité et d'intégrité". La Section de l'indexation est chargée de dresser les index des procès-verbaux des comités du Sénat. Ces index sont publiés à la fin de chaque session de la législature.

4.26 Nous avons examiné les activités dans cette division et cette section, et nous nous attendions à ce que :

- le catalogage et l'indexation soient gérés de manière à optimiser l'utilisation efficiente et rentable des ressources, et en parallèle, à livrer des produits qui répondent aux besoins de la Bibliothèque;

- une notice bibliographique soit créée ou acquise pour décrire chaque ouvrage que possède la Bibliothèque, cette tâche étant accomplie en conformité avec les normes déclarées de ponctualité et d'intégrité; et

- le catalogage et l'indexation fassent l'objet d'examens périodiques pour en contrôler la rentabilité.

Catalogage

4.27 Nous avons constaté que la Bibliothèque a établi des lignes directrices régissant les ouvrages à cataloguer en priorité. Plus du tiers des titres catalogués se rangent parmi les ouvrages à cataloguer dans un délai d'un jour, de trois jours ou d'une semaine. Cette partie des travaux est exécutée dans des délais opportuns. La direction juge acceptable le délai de six jours à six semaines fixé pour le catalogage des autres ouvrages lorsque les circonstances le permettent.

4.28 Nous avons examiné les politiques et pratiques de catalogage dans les bibliothèques d'autres corps législatifs et organes de l'État. Nous avons constaté que la Bibliothèque du Parlement suit les règles internationales du catalogage et que la proportion de ses travaux de catalogage original et ses procédures de contrôle de la qualité sont conformes aux pratiques établies dans d'autres bibliothèques. Nous avons aussi noté que la Bibliothèque nationale du Canada et la Bibliothèque du Congrès des États-Unis ont récemment adopté des politiques régissant les niveaux de catalogage afin d'assurer le catalogage des ouvrages dans des délais opportuns et de réduire les arrérages.

4.29 Le nombre de titres catalogués à la Bibliothèque du Parlement a augmenté d'après les données statistiques portant sur les deux dernières années financières. La Bibliothèque a pris des mesures qui ont permis d'accroître la productivité de 22 p. 100 au cours des deux dernières années. **Cependant, sa productivité dans le domaine du catalogage demeure faible en comparaison du rendement de cette fonction dans d'autres bibliothèques.** La mise en comparaison du nombre de titres catalogués montre que le rendement par employé était de 90 à 165 p. 100 plus élevé dans les autres bibliothèques étudiées. D'après la direction de la

Bibliothèque du Parlement, si sa productivité est plus faible, c'est principalement à cause de la grande qualité des travaux de catalogage effectués.

4.30 Il en résulte notamment un arrérage en catalogage, soit un arrérage de plus de 2000 titres (ce qui correspond à la production de trois mois).

Recommandation n°3

4.31 La Bibliothèque du Parlement devrait revoir ses politiques et procédures de catalogage pour trouver des moyens d'accroître sa productivité dans ce domaine.

Indexation

4.32 La Section de l'indexation de la Bibliothèque indexe les procès-verbaux des comités du Sénat. Le Sénat s'occupe lui-même de l'indexation de ses Débats et Journaux. A la Chambre des communes, le Service de l'index et des références indexe les Débats de la Chambre, ses Journaux et les procès-verbaux de ses comités. La présence de trois différents services d'indexation sur la colline du Parlement sera étudiée dans le cadre de la vérification des sujets d'intérêt commun.

4.33 D'après les descriptions de leurs postes, les indexeurs de la Bibliothèque du Parlement devraient indexer entre huit et 10 pages par jour. Les données statistiques portant sur 25 mois montrent que la production moyenne se situe à 9,65 pages par jour par indexeur. Par ailleurs, les employés du Service de l'index et des références de la Chambre des communes doivent maintenir une production de 20 pages par jour.

4.34 **Il y a d'importants arrérages en indexation ainsi qu'un décalage considérable entre la fin d'une session de la législature et l'achèvement des index.** Il y a présentement un arrérage de 4000 pages. Il faudra attendre plus de trois mois après la fin de la session avant que les index des procès-verbaux d'au moins quatre des 17 comités soient prêts à imprimer. Il s'est écoulé, en moyenne, 228 jours entre la fin de la deuxième session de la trente-troisième législature et la remise des index au Sénat. Le délai variait entre "aucun retard" et 29 mois; la préparation de plus de la moitié des index a accusé un retard d'au moins six mois. La direction de la Bibliothèque n'ignore pas ces problèmes. Un rapport rédigé en décembre 1987 et portant sur la réforme éventuelle de l'indexation des procès-verbaux des comités du Sénat a fait état de l'augmentation du volume de travail et constaté que des mesures devaient être prises pour répondre aux besoins. Cependant, aucun changement important n'a été apporté aux méthodes d'indexation.

Recommandation n°4

4.35 La Bibliothèque du Parlement devrait examiner ses procédures d'indexation et accroître la productivité de ses opérations dans ce domaine.

Demandes de renseignements

4.36 **La Bibliothèque reçoit des demandes de renseignements à de nombreux points de services.** Elle en reçoit chaque année plus de 100 000. La plupart de ces demandes sont transmises par téléphone à de nombreux points de service au sein de la Bibliothèque : la Section de la référence, la Section des coupures de presse, les trois succursales, ou le Service de recherche.

4.37 La présence de nombreux points de service entraîne plusieurs conséquences. Le client doit décider quel point de service est susceptible de lui fournir les renseignements dont il a besoin; il se peut que le client pose la même question à plusieurs points de service à la fois; il se peut que le point de service qui répond à une question ne soit pas celui qui est le mieux équipé pour y répondre; et, il peut arriver que le délai de réponse et la description des renseignements demandés ne soient pas exacts si la personne qui prend note de la demande ne possède pas le savoir-faire requis pour bien interroger le demandeur.

4.38 Lors des entrevues individuelles et des consultations en groupe que nous avons menées auprès des bibliothécaires et des attachés de recherche, chaque groupe a exprimé l'opinion que l'autre faisait des travaux qu'il conviendrait plutôt de lui confier à lui, et que certaines questions étaient adressées à plusieurs sources à la fois.

Recommandation n°5

4.39 La Bibliothèque du Parlement devrait examiner les truchements par lesquels des demandes de renseignements lui sont adressées. Elle pourrait, par exemple, songer à créer un centre de renseignements qui servirait la Direction de l'information et des services techniques aussi bien que le Service de recherche, et qui serait doté d'un personnel initié aux techniques d'entrevue. Ainsi, les demandes de renseignements seraient suffisamment détaillées et acheminées au point de service le mieux équipé pour y répondre.

4.40 La Bibliothèque du Parlement devrait promouvoir auprès de ses clients toute réforme éventuelle de son service de renseignements.

4.41 Nous avons constaté que certaines mesures ont été adoptées pour assurer la qualité des réponses transmises aux demandeurs de renseignements. La première de ces mesures a trait à

la sélection et la formation des nouveaux employés, et à l'affectation de bibliothécaires expérimentés aux succursales. La Section de la référence a implanté récemment une autre forme de contrôle : elle a créé une équipe de bibliothécaires qui se spécialiseront dans les questions économiques. La spécialisation des bibliothécaires dans de grandes disciplines devrait permettre d'améliorer la qualité des réponses. Il se peut que d'autres équipes de spécialistes soient mises sur pied dans l'avenir. Pour contrôler la qualité des recherches automatisées, la Bibliothèque examine les feuilles de programmation des bases de données qui sont remplies chaque fois qu'une recherche est effectuée.

4.42 **La qualité des réponses faites aux demandes de renseignements n'est pas soumise à un examen périodique.** Etant donné la nature même du travail de référence, la présence d'un personnel composé de spécialistes qualifiés et le grand nombre de demandes de renseignements, on ne s'attendrait pas à ce que les réponses aux demandes de renseignements soient assujetties à un vaste contrôle complémentaire. Un sondage mené auprès des parlementaires a révélé qu'ils sont très satisfaits des réponses à leurs demandes de renseignements. Par contre, selon la documentation récente sur les services de référence, il se peut que les réponses aux demandes de renseignements contiennent de nombreuses erreurs. Par conséquent, et étant donné l'importance de communiquer des renseignements complets et exacts aux parlementaires, il y a lieu de soumettre périodiquement et systématiquement un échantillon de réponses à un contrôle qualitatif. Les résultats seraient utiles pour définir les besoins en formation et établir si les réponses sont cohérentes. Si un centre de renseignements était mis sur pied, l'examen périodique des réponses pourrait aussi servir à contrôler la répartition des demandes.

Recommandation n°6

4.43 La Bibliothèque du Parlement devrait établir des procédures pour examiner périodiquement un échantillon des réponses aux demandes de renseignements.

Publications

4.44 La Direction de l'information et des services techniques produit trois publications régulières à grande diffusion : Quorum, Articles et Acquisitions sélectives. Chacune d'entre elles vise un but précis. Collectivement, elles servent à signaler aux parlementaires des articles d'actualité parus dans les journaux et les périodiques, et à les informer des nouvelles acquisitions de la Bibliothèque. Puisque la production de ces publications entraîne des coûts, on s'attendrait à ce qu'elles soient évaluées périodiquement pour garantir qu'elles répondent effectivement aux objectifs déclarés. Lorsqu'une nouvelle publication est lancée, il est très important d'établir un calendrier de suivi pour en évaluer l'efficacité.

4.45 Nous avons remarqué que la Bibliothèque tient des données statistiques sur la demande de ces publications, mais cette information ne brosse pas un portrait complet. Il serait, par exemple, utile de savoir s'il y a des besoins que les publications ne comblent pas quant à leur

présentation ou leur teneur. Nous avons noté que la succursale de l'édifice La Promenade a évalué récemment sa publication mensuelle Liste des acquisitions, ce qui lui a permis d'en réviser la diffusion et d'en confirmer l'utilité. Une évaluation des publications Acquisitions sélectives et Articles est maintenant en cours.

Recommandation n°7

4.46 La Direction de l'information et des services techniques devrait évaluer périodiquement le degré de satisfaction de ses clients pour s'assurer que ses publications répondent à leurs besoins.

Degré de satisfaction des clients

4.47 **Les clients sont très satisfaits des services de la Direction de l'information et des services techniques.** Les personnes que nous avons interviewées, y compris des bibliothécaires d'autres organisations, avaient bonne opinion des activités de la Bibliothèque du Parlement. Les résultats des sondages que nous avons menés auprès des parlementaires révèlent que ceux-ci sont très satisfaits des services de la Bibliothèque. Parmi les sénateurs, 91 p. 100 des répondants jugeaient que les services de prêt et de recherche automatisée étaient "bons" ou "exceptionnels". Les résultats du sondage que nous avons mené auprès des députés révèlent que 99.3% des répondants considèrent que les services de référence sont "très bons" ou "bons" par rapport à leurs besoins. De plus, 96,1 p. 100 des répondants estimaient que les collections de livres, périodiques et journaux répondaient "très bien" ou "bien" à leurs besoins, alors que 97 p. 100 des répondants ont attribué ces cotes aux services des succursales.

4.48 Néanmoins, compte tenu de l'approche préconisée dans le Rapport du Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur les services au public et étant donné l'importance que la Direction attache à son rôle de prestataire de services aux parlementaires, nous nous attendrions à ce qu'elle prenne plus de mesures pour obtenir de l'information en retour de ses clients. Nous avons remarqué que les succursales utilisaient des méthodes proactives pour consulter leurs clients. Cependant d'autres sections de la Direction de l'information et des services techniques ne possèdent aucun mécanisme officiel pour se renseigner sur les attentes de leurs clients et pour connaître leur opinion sur les produits et services offerts.

Recommandation n°8

4.49 La Direction de l'information et des services techniques devrait consulter ses clients pour connaître leurs attentes. Elle devrait aussi établir plus de mécanismes officiels pour contrôler leur degré de satisfaction à l'égard des produits et services offerts.

Service de recherche

4.50 Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement sert les sénateurs et les députés ainsi que les comités, associations et délégations parlementaires. Il organise des ateliers sur divers sujets à l'intention des parlementaires et de leur personnel. De plus, il produit des publications de sa propre initiative.

4.51 Nous nous attendions à ce que la gestion d'une organisation chargée de fournir ce genre de services aux législateurs :

- possède des procédures pour contrôler la qualité et le délai de prestation de ses produits et services;
- possède des procédures pour évaluer périodiquement les besoins de ses clients et leur degré de satisfaction à l'égard des produits et services offerts;
- présente des rapports sur le coût de ses produits et services.

Contrôle de la qualité

4.52 **Le Service de recherche a établi des procédures de contrôle qualitatif satisfaisantes.** Le personnel se compose principalement de titulaires de diplômes universitaires de deuxième ou troisième cycle dans diverses disciplines. Dans ce genre d'organisation, on ne s'attendrait pas à ce que le personnel soit soumis à une grande surveillance, mais on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il existe un certain contrôle de la qualité. Nous avons constaté qu'un certain nombre de pratiques ont été établies au sein du Service de recherche pour assurer la qualité des travaux des attachés de recherche et leur exécution dans des délais opportuns, notamment:

- des réviseurs revoient toutes les publications et, dans certains cas, les rapports des comités pour en contrôler la syntaxe, la grammaire, l'orthographe, la clarté et la concision;
- les chefs de division revoient intégralement les réponses, les publications et, dans certains cas, les écrits destinés aux comités avant que ces textes ne soient livrés;
- la directrice adjointe revoit toutes les publications et un certain nombre de projets avant leur livraison. Tous les autres projets sont revus a posteriori;
- le directeur contrôle de façon intermittente le travail des attachés de recherche, des réviseurs, des chefs et de la directrice adjointe;
- chaque division rédige un rapport hebdomadaire indiquant les délais d'exécution des travaux et leur état d'avancement. Ces rapports sont transmis au directeur, à la directrice adjointe et au chef des Services opérationnels du Service de recherche.

Ces pratiques sont conformes aux contrôles de la qualité implantés dans les services de recherche des autres corps législatifs interrogés.

4.53 Il y a un domaine où les procédés d'examen pourraient être améliorés. Par le passé, les cadres supérieurs tenaient un journal des observations liées à la qualité et aux délais d'exécution des produits de recherche. Cette pratique a été abandonnée. Nous croyons qu'il y a lieu de la rétablir puisqu'elle fournissait l'état du rendement à l'égard d'un échantillon de produits. Cette information pourrait aider la direction à contrôler la qualité des produits et à donner aux employés un aperçu de leur rendement.

Recommandation n°9

4.54 Les cadres du Service de recherche devraient tenir un journal d'observations sur la qualité et les délais d'exécution d'un échantillon des travaux.

4.55 **Les demandes des clients sont reçues à plusieurs points de service à l'intérieur de la Bibliothèque du Parlement.** La façon dont les demandes des clients sont reçues peut influer sur la qualité et le délai de présentation des réponses. Par exemple, la personne qui prend note de la demande devrait être en mesure de déterminer si elle concerne les services de recherche ou de référence, d'établir si elle est urgente, et d'obtenir suffisamment de précisions auprès du client. La réception des demandes des clients n'est pas centralisée présentement. A la Direction de l'information et des services techniques, on estime que des attachés de recherche répondent parfois à des questions qu'il conviendrait plutôt de confier à des bibliothécaires de référence. A l'inverse, les attachés de recherche croient que les bibliothécaires de référence répondent à des questions qui devraient plutôt leur être acheminées. Nous n'avons pas de preuve de la fréquence à laquelle cela se produit, mais il est fort probable que les demandes des clients ne soient pas toujours transmises au service le mieux équipé pour y répondre. La création d'un centre de renseignements pourrait constituer une solution à ce problème. Des recommandations sur ce sujet sont formulées aux paragraphes 4.39 et 4.40.

Contrôle du degré de satisfaction des clients

4.56 **Le Service de recherche a établi des procédures satisfaisantes pour contrôler le degré de satisfaction de ses clients.** Les parlementaires traitent tous les jours d'une vaste gamme de sujets complexes. Ils sont très occupés. Le Service de recherche doit répondre à leurs besoins. Pour garantir que les services de recherche soient pertinents, il importe que les cadres du Service connaissent les besoins des parlementaires et sachent s'ils sont comblés. Nous nous attendions à ce que le Service possède un mécanisme pour se renseigner sur le degré de satisfaction des parlementaires.

4.57 Nous avons constaté que le Service de recherche utilise deux moyens, l'un permanent et l'autre périodique, pour solliciter de l'information en retour auprès de ses clients. Une formule d'évaluation est jointe à chaque réponse qui est envoyée à un député ou sénateur. Le Service rédige un sommaire annuel de ces évaluations. Il a aussi mené deux sondages auprès des

parlementaires. Le sondage de 1988 portait sur l'aide aux comités, les publications et les réponses aux demandes individuelles des parlementaires; il visait à établir la nature des services utilisés, la fréquence de leur utilisation, la qualité des services et les raisons pour lesquelles les services de recherche n'étaient pas utilisés. Un sondage semblable, portant sur le programme des publications du Service, fut complété en avril 1991.

4.58 **Les clients sont très satisfaits des services que leur fournit le Service de recherche.** Parmi ceux qui ont renvoyé des formules d'évaluation au Service en 1989-1990, 99,7 p. 100 étaient satisfaits des réponses à leurs demandes de renseignements. Les observations écrites des parlementaires étaient en très grande partie louangeuses. Les deux sondages que le Service a menés auprès des parlementaires ont donné des résultats analogues.

4.59 Notre examen de la satisfaction des clients a confirmé les résultats des sondages du Service de recherche. Nous avons mené des sondages par la poste auprès des sénateurs et des députés dans le cadre de nos vérifications de l'administration du Sénat et de la Chambre des communes. Chez les sénateurs, 83 p. 100 des répondants jugeaient que les services de recherche de la Bibliothèque du Parlement étaient "bons" ou "exceptionnels". Les résultats de notre sondage auprès des députés ont révélé un degré de satisfaction tout aussi élevé. Tous les répondants, sans exception, estimaient que les services de recherche étaient "bons" ou "très bons" par rapport à leurs besoins, tandis que 96 p. 100 ont attribué ces cotes à l'aide prêtée aux comités, et 99 p. 100 les ont attribuées aux publications du Service. Dans l'ensemble, 97 p. 100 des parlementaires qui ont participé à notre sondage jugeaient que les travaux du Service de recherche étaient de "qualité égale" ou "meilleure" que ceux d'autres sources de recherche.

4.60 Nous avons aussi interviewé les présidents de quatre comités de la Chambre des communes. Ceux-ci étaient très contents des attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui prêtaient main-forte à leur comité.

Délai de réponse

4.61 Les parlementaires ont un emploi du temps très chargé. Ils défendent les intérêts de leurs commettants, jouent un rôle actif au sein de leur parti, prononcent des discours, parrainent des projets de loi d'initiative parlementaire, siègent à divers comités parlementaires, assistent à des conférences et participent aux délibérations de la Chambre ou du Sénat. Ils sont parfois saisis de questions soudainement et peuvent alors avoir besoin de documentation et d'analyses dans de brefs délais.

4.62 Au Service de recherche, il est tacitement admis que tous les délais des parlementaires doivent être respectés. Si ces délais semblent déraisonnables, le Service demandera peut-être une prolongation. Etant donné l'importance pour les parlementaires de disposer des renseignements dont ils ont besoin en temps opportun, nous avons examiné dans quelle mesure le Service respectait effectivement les délais impartis. Notre examen, qui a porté sur un échantillon statistique de 150 réponses, a révélé qu'en 1990-1991, le Service a respecté 89 p. 100 de ses délais. Bien que ce pourcentage soit inférieur à l'objectif, qui est de respecter tous les délais, le degré élevé de satisfaction des clients montre que cela ne pose pas de problème majeur.

Déclaration des coûts

4.63 Nous avons constaté que la Bibliothèque du Parlement ne déclare pas le coût d'importantes activités telles que la production de publications et la prestation de services de soutien aux comités. Bien que les clients ne paient pas les services de la Bibliothèque du Parlement, ces services occasionnent des dépenses. Nous estimons que les parlementaires devraient être informés des coûts des services. Lors de notre vérification de l'administration du Sénat, nous avons recommandé que le Sénat fasse état des dépenses engagées en son nom par la Bibliothèque du Parlement. Nous avons constaté que le Service de recherche possédait déjà les éléments clés d'un système d'établissement des coûts, à savoir la rédaction de rapports sur l'emploi du temps et les tarifs journaliers des attachés de recherche. Il est donc bien équipé pour déclarer le coût de ses produits et services s'il le désire.

Recommandation n°10

4.64 La Bibliothèque du Parlement devrait, en consultation avec les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, étudier les moyens à prendre pour établir le coût de certains de ses produits et services, et le signaler aux parlementaires.

Gestion et contrôle financiers

4.65 Nos vérifications antérieures des systèmes et procédures de la Bibliothèque n'ont révélé aucune lacune importante dans la gestion et le contrôle financiers. Plus de 80 p. 100 des fonds de la Bibliothèque du Parlement sont affectés aux frais de personnel. Nous avons constaté que la Bibliothèque a passé un marché de services de comptabilité avec Approvisionnements et Services Canada. Ce marché porte sur des éléments clés du contrôle financier, notamment : le contrôle de caisse, le contrôle des recettes, la vérification préalable, le contrôle des avances à justifier, les services professionnels et spéciaux, le rapprochement des comptes financiers et la préparation des comptes publics. Nous avons constaté que des crédits de 850 000 $ prévus pour l'acquisition de livres et autres publications constituaient l'article d'exécution le plus important, excluant les rémunérations. En plus, une somme totale d'environ 900 000 $ était budgetée pour l'acquisition d'un système informatique intégré de gestion de bibliothèque sur une période de cinq ans.

4.66 Notre examen a porté principalement sur trois domaines : le contrôle des charges payées d'avance, l'adéquation et l'actualité de l'information financière destinée au contrôle du budget des acquisitions; et la gestion de l'acquisition du système informatique intégré de gestion de bibliothèque.

4.67 La Bibliothèque a établi des procédures adéquates pour contrôler la réception des publications payées d'avance. Nous avons vérifié par sondage les procédures implantées pour contrôler la réception des périodiques et garantir que les publications manquantes sont réclamées sans tarder. Nous n'avons relevé aucune lacune importante dans les contrôles établis à la Bibliothèque dans ce domaine.

4.68 **L'information financière disponible pour contrôler le budget des acquisitions est bonne dans l'ensemble.** En 1990-1991, la Bibliothèque du Parlement a disposé d'un budget de 850 000 $ pour l'achat de publications destinées à sa bibliothèque principale, ses succursales et ses salles de lecture. Nous avons constaté que l'information financière dont disposent les gestionnaires pour contrôler ce budget répond à la plupart de leurs besoins; par contre, elle se limite aux dépenses et ne comprend pas de données sur les publications commandées mais non reçues. De plus, ces renseignements ne sont publiés qu'une fois par mois. Les gestionnaires opérationnels estiment que l'information financière de ce niveau n'est pas adéquate, ni communiquée en temps opportun, pour contrôler le budget des acquisitions vers la fin de l'année financière. Malgré cela, il n'y a pas eu de problèmes de dépassement de crédits ou de non-utilisation de fonds au cours des dernières années. Lors de notre vérification, la direction était en train de prendre des mesures pour implanter un nouveau système automatisé qui devrait lui donner une information financière plus complète et actuelle.

4.69 Les résultats de notre vérification du processus que la Bibliothèque a utilisé pour se doter d'un système informatique intégré de gestion sont décrits à la section suivante du présent rapport. Ce système comporte un module destiné à contrôler le budget des acquisitions. Nous avons constaté que ce module présente un défaut dans sa forme actuelle : lorsque plusieurs exemplaires d'un livre sont achetés pour la bibliothèque principale et les succursales, tous les frais doivent être imputés au compte général des livres. Les employés doivent ensuite inscrire les codes des articles d'exécution à la main sur les factures afin que le coût des livres soit imputé au point de service qui les a demandés. D'après les explications de la direction, si le système présente ce défaut, c'est que le fournisseur n'a pas respecté le cahier des charges. La Bibliothèque refuse donc de le payer tant qu'il ne se sera pas conformé à toutes les dispositions du contrat.

Automatisation

4.70 La Bibliothèque du Parlement accorde une grande place à l'informatique et y recourt de plus en plus. Il est essentiel que l'automatisation des opérations bénéficie d'un niveau satisfaisant de soutien et de coordination et que les moyens adoptés soient compatibles avec ceux des autres organes parlementaires. Puisque la Bibliothèque du Parlement a choisi et acheté un système intégré de gestion, nous avons examiné les procédés utilisés à cette fin pour en évaluer la conformité aux normes établies. Comme critères d'évaluation, nous avons utilisé les lignes directrices du Conseil du Trésor bien qu'elles ne visent pas officiellement la Bibliothèque du Parlement.

4.71 **Les projets d'automatisation bénéficient d'un niveau satisfaisant de soutien et de coordination au sein de la Bibliothèque.** Il existe un comité de l'automatisation des opérations auquel siègent tous les cadres supérieurs qui assistent aux réunions en grand nombre. Ce comité étudie tous les projets d'automatisation qui se répercutent sur les ressources. Il coordonne les activités, établit les priorités, attribue les ressources et soutient énergiquement les projets.

4.72 D'après les résultats de notre examen, le processus suivi par la Bibliothèque pour l'achat de son système intégré de gestion répondait aux principes énoncés dans les lignes directrices du Conseil du Trésor régissant l'acquisition de systèmes informatiques.

4.73 Nous avons constaté l'absence de tout mécanisme officiel de coordination de l'informatisation sur la colline du Parlement. Il existe, par ailleurs, des voies de communication officieuses entre les services informatiques de la Bibliothèque du Parlement, du Sénat et de la Chambre des communes. Ceux-ci semblent bien collaborer et communiquer entre eux, mais ils conservent leur autonomie. Certains indices nous portent à croire qu'il existe des chevauchements et des choses à améliorer dans le domaine de l'automatisation des opérations; cette question pourrait être approfondie dans le cadre de la vérification des sujets d'intérêt commun sur la colline du Parlement.

Gestion des ressources humaines

Classification et rémunération

4.74 L'évaluation des emplois et l'administration équitable des rémunérations présentent des lacunes à la Bibliothèque du Parlement depuis un certain temps. La direction n'ignore pas ces problèmes et elle est en train de prendre des mesures pour résoudre la plupart d'entre eux. Toutefois, plusieurs problèmes persistaient lors de notre vérification.

4.75 Nous avons tenté d'établir si l'évaluation des emplois et l'administration des rémunérations étaient équitables et conformes à la législation et aux politiques applicables. Nous nous attendions à ce que la Bibliothèque du Parlement :

- possède un système pour bien évaluer le travail de ses employés;
- fonde l'évaluation des emplois sur une connaissance exacte de la nature actuelle du travail et sur des critères valables; et
- utilise les résultats des évaluations des emplois pour administrer équitablement les rémunérations.

Classification

4.76 Les pratiques qu'utilise présentement la Bibliothèque du Parlement pour évaluer et classifier les emplois ne garantissent pas que les employés touchent un salaire égal pour un travail d'égale valeur. Par conséquent tout indique que la Bibliothèque n'a pas encore réalisé l'équité salariale et ne respecte pas encore l'esprit de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Certaines disparités salariales ont donné lieu à des plaintes et griefs, et ont démoralisé le personnel en général. Bien que ces observations soient importantes, il ne faut pas oublier que la situation à la Bibliothèque ressemble à celle qui existe dans l'ensemble de la fonction publique fédérale tel que mentionné au chapitre cinq de notre Rapport Annuel de 1990 à la Chambre des communes.

4.77 La Bibliothèque possède deux systèmes distincts d'évaluation et de classification des emplois : l'un vise les attachés de recherche du Service de recherche, et l'autre le reste des employés. Ni l'un ni l'autre ne garantit que l'évaluation des emplois respecte la législation sur l'équité salariale et repose sur des critères susceptibles de parer aux allégations d'injustices internes.

4.78 Le système actuel du Service de recherche fait reposer l'évaluation des emplois sur le rendement des titulaires des postes plutôt que sur les quatre critères prévus dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, soit la qualification, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail. Puisqu'il faut tenir compte de ces quatre facteurs pour déterminer la valeur des emplois, on ne peut pas être sûr que la Bibliothèque pratique l'égalité de rémunération pour fonctions équivalentes. Le Comité d'examen des promotions fonde ses décisions sur le rendement des titulaires, et non sur des critères d'évaluation des emplois. Par conséquent, le système actuel, axé sur le rendement des titulaires des postes, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

4.79 L'application du plan de classification utilisé dans d'autres secteurs de la Bibliothèque du Parlement ne permet pas de réaliser l'équité interne partout. Bien que la Bibliothèque ait évalué des emplois à partir de facteurs qui peuvent être considérés comme des mesures des critères de l'équité salariale, notamment la qualification, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail, ses décisions de classification ne tiennent pas encore compte des conditions de travail. Elle a reporté l'application du facteur des "conditions de travail" jusqu'à ce que soit terminée l'étude sur la classification et la rémunération des employés syndiqués. Cette étude vise à intégrer la relativité interne et externe des rémunérations. Nous avons examiné les plaintes et griefs des employés portant sur l'équité salariale et sommes venus à la conclusion que pour réaliser l'équité salariale, il faut que l'évaluation des emplois tienne compte des conditions de travail. La Bibliothèque a fait savoir qu'elle avait l'intention de consulter le syndicat intéressé sur l'application du facteur des conditions de travail.

4.80 Avant de réévaluer les emplois, la Bibliothèque ne revoit pas toujours les descriptions de poste avec les employés pour s'assurer qu'elles correspondent aux fonctions exécutées. Par exemple, elle n'a pas revu toutes les descriptions de poste avec les employés intéressés avant d'entreprendre une grande réévaluation d'emplois en mai 1990. Cela n'incite pas le personnel à avoir confiance dans le système d'évaluation des emplois.

Rémunération

4.81 La rémunération n'est pas toujours fondée sur les résultats de l'évaluation des emplois. Par conséquent, une différence de fonctions et de responsabilités, telles qu'établies dans le cadre de l'évaluation des emplois, ne se traduit pas toujours par une différence de salaire.

4.82 Nous avons constaté des disparités de traitement pour des postes dont les résultats de l'évaluation des emplois étaient les mêmes. Cette situation est attribuable au fait qu'un facteur qui n'est pas évalué dans le processus d'évaluation des emplois, soit l'utilisation de groupes et de sous-groupes pour différencier certains employés, est pris en considération dans la détermination du traitement. Tant que cette pratique durera, il y aura des disparités de traitement entre les groupes d'employés.

4.83 Il est manifeste que le Comité d'examen de la rémunération avait autrefois pour principe d'accorder plus d'importance à la compétitivité externe qu'à la relativité interne telle qu'établie au moyen du système d'évaluation des emplois. Par conséquent, certains employés touchent essentiellement le même salaire bien qu'il existe d'importantes différences relatives entre les résultats de l'évaluation de leurs emplois.

4.84 Nous croyons que l'équité salariale ne peut être réalisée à la Bibliothèque du Parlement que si tous les emplois y sont évalués à partir du même plan et si les résultats des évaluations entraînent des différences entre les salaires correspondant à l'importance relative des emplois telle qu'établie dans le cadre du processus d'évaluation.

4.85 Toutes les indications nous portent à la conclusion que la Bibliothèque du Parlement n'a probablement pas encore réalisé l'équité salariale et ne respecte pas encore l'esprit de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Les consultations que nous avons menées auprès des employés de la Bibliothèque révèlent que les pratiques actuelles de rémunération et d'évaluation des emplois démoralisent le personnel. Il y a lieu de mieux faire connaître et comprendre les méthodes ainsi que d'améliorer les rapports entre les employés, les gestionnaires et les personnes qui participent à la prise de décisions portant sur l'évaluation des emplois. Les méthodes utilisées ne garantissent pas une évaluation appropriée des emplois; elles ne servent qu'à encadrer la prise de décisions.

4.86 A la fin de notre vérification, la Bibliothèque du Parlement avait réglé les problèmes que présentaient la rémunération et l'évaluation des emplois du personnel non syndiqué; les employés non syndiqués constituent environ 20 p. 100 de l'effectif de la Bibliothèque. Chez le personnel syndiqué, l'équité salariale est également déterminée par les négociations collectives; nous avons relevé des cas où les parties en sont venues à une entente.

Recommandation n°11

4.87 La Bibliothèque du Parlement devrait revoir ses plans et pratiques en matière de classification et d'évaluation des emplois afin d'en garantir la conformité avec la Loi canadienne sur les droits de la personne.

4.88 La Bibliothèque devrait utiliser les résultats des évaluations des emplois pour fixer des niveaux de rémunération qui sont appropriés et respectent le principe de la relativité interne, telle qu'établie au moyen du processus d'évaluation, aussi bien que celui de l'harmonie avec les salaires payés ailleurs.

Gestion du rendement des employés

4.89 La gestion du rendement des employés garantit que les employés connaissent et comprennent leur rôle dans la réalisation des buts de l'organisation, et qu'ils sont informés en retour de leur rendement. Les rapports d'évaluation du rendement des employés devraient :

- constituer des documents utiles à la gestion et aux employés;
- informer les employés de leurs points forts;
- informer les employés des points à améliorer; et

- servir de document de base à l'élaboration de leurs plans de formation.

4.90 La direction de la Bibliothèque du Parlement a adopté deux politiques régissant l'appréciation du rendement des employés : l'une vise les gestionnaires et les membres des professions libérales, et la seconde, tout le reste du personnel. Dans les deux cas, la direction s'est engagée à renseigner les employés sur leur rendement. **Nous avons examiné les dossiers des directions à cet égard et avons constaté qu'en général 37 p. 100 des employés n'avaient pas reçu d'évaluation de rendement conformément aux politiques établies.**

4.91 Des lacunes furent relevées dans l'application de la politique de l'évaluation du rendement des employés au Service de recherche lors d'une vérification interne effectuée en 1987. Comme mesure de suivi, nous avons examiné les rapports d'évaluation du rendement de tous les attachés de recherche portant sur l'année 1990-1991 pour déterminer s'ils contenaient les éléments d'information essentiels tel les objectifs et une cote de rendement. Nous avons aussi examiné un échantillon des rapports d'évaluation du rendement d'employés d'autres unités organisationnelles. Ces rapports étaient conformes à la politique établie.

4.92 **Les employés ne sont pas informés officiellement de l'appréciation de leur rendement professionnel auprès des comités.** Nous avons aussi constaté que les attachés de recherche passaient environ 48 p. 100 de leur temps à aider les comités parlementaires. En 1989-1990, le Service de recherche a prêté main-forte à 69 comités parlementaires. Lorsqu'un attaché de recherche est affecté à un comité, il est responsable envers le président du comité. Bien que les chefs de divisions voient peut-être certains documents préparés à l'intention du comité, ils ignorent dans quelle mesure les travaux répondent aux besoins du comité. Les présidents des comités n'évaluent pas le rendement des attachés de recherche. Lors des entrevues que nous avons menées auprès de présidents de comités, ceux-ci ont déclaré que cela ne les dérangerait pas de rédiger des rapports sur le rendement des attachés de recherche si on leur en faisait la demande. La Direction des comités de la Chambre des communes nous a dit qu'elle avait commencé récemment à interviewer les présidents des comités dans le cadre de l'évaluation du rendement de ses greffiers.

4.93 Ces constatations sur la gestion du rendement des employés sont importantes car lors de nos entretiens avec des groupes d'employés, ceux-ci se sont déclarés mécontents de leurs rapports avec la direction. L'amélioration du processus d'évaluation du rendement des employés permettrait d'améliorer les communications, sur le plan officiel du moins, et donnerait aux employés l'occasion d'obtenir des renseignements essentiels sur leur rendement.

Recommandation n°12

4.94 Conformément à la politique de la Bibliothèque, la direction devrait veiller à ce que tous les employés reçoivent une évaluation officielle de leur rendement à tous les ans.

4.95 La direction du Service de recherche devrait implanter des mécanismes pour se renseigner auprès des présidents des comités sur le rendement des attachés de recherche affectés aux comités.

Santé et sécurité au travail

4.96 Lors de notre vérification, nous avons tenté d'établir dans quelle mesure la direction et les employés de la Bibliothèque ont relevé des lacunes dans le domaine de la santé et la sécurité au travail, étaient au courant de ces lacunes et avaient pris des mesures correctives lorsqu'il y avait lieu.

4.97 **La Bibliothèque du Parlement a pris diverses mesures constructives pour s'assurer que ses programmes de santé et sécurité au travail répondent aux besoins.** Elle a mis sur pied un comité de santé et sécurité au travail qui est actif et auquel siègent des représentants des syndicats et de la direction. Le personnel est renseigné continuellement et à fond sur le sujet. Les employés, aussi bien que la direction, s'occupent de relever les dangers et de trouver des moyens de les minimiser.

4.98 Nous avons remarqué que la Bibliothèque n'a pas de Programme d'aide aux employés officiel. Un tel programme existe au Sénat aussi bien qu'à la Chambre des communes.

Heures de travail

4.99 Les heures de travail à la Bibliothèque du Parlement étaient autrefois fonction des heures de séance de la Chambre des communes ou du Sénat. Pendant de nombreuses années, sous réserve des besoins opérationnels, la direction a permis aux employés de travailler seulement 30 heures par semaine, réparties sur quatre ou cinq jours, lorsque ni la Chambre ni le Sénat ne siégeaient.

4.100 Ce privilège a disparu en 1989 et 1990 lorsque la Commission des relations de travail dans la Fonction publique s'est prononcée sur la question. Les décisions arbitrales de la Commission ont ensuite fait l'objet de négociations collectives. Quatre unités de négociation ont réussi à faire inclure ce privilège dans leur convention collective. Ces contrats prévoient le nombre maximum d'heures que les employés seront appelés à travailler à leur taux normal de rémunération, **mais ne précisent pas le nombre d'heures minimum de travail qu'ils doivent effectuer au cours d'une année.** Ainsi, comme la tendance à la Chambre des communes et au Sénat est de réduire les jours de séance, les employés de la Bibliothèque du Parlement travailleront moins d'heures. En 1992, par exemple, la Chambre des communes devrait siéger 131 jours selon le calendrier parlementaire. Nous avons remarqué que le Sénat siège rarement lorsque la Chambre ne siège pas. Selon nos calculs, en 1992, avec leurs semaines écourtées de travail, les employés de la Bibliothèque pourraient travailler environ 140 heures de moins que s'ils étaient obligés de travailler 37,5 heures par semaine; cela correspond à environ 3,75 semaines additionnelles de congé payé par employé.

4.101 Cela est important car l'exécution de nombreuses activités à la Bibliothèque, notamment l'indexation, le catalogage et la rédaction des études de documentation, n'est pas liée aux séances du Parlement.

4.102 Il se peut que cet écart entre les heures de travail des employés de la Bibliothèque du Parlement et celles des titulaires d'emplois semblables dans la fonction publique fédérale déroge à l'esprit de l'article 53 de la Loi sur les relations de travail au Parlement.

Recommandation n°13

4.103 La direction de la Bibliothèque du Parlement devrait veiller à fixer le nombre minimum d'heures de travail que ses employés sont appelés à effectuer au cours d'une année.

Annexe 1 : Produits et services de la Bibliothèque du Parlement, 1989-1990

Direction de l'information et des services techniques

Travaux exécutés par catégorie

Questions	103 962
Recherches automatisées	8171
Titres catalogués	8297
Pages de comité du Sénat indexées	8676
Volumes reliés	5748

Bibliographies, listes de livres dressées et compilations - Échantillon

Brothers who have sat in Parliament
Canada-United States Relations, 1980-1989
Le déficit fédéral : Liste de lecture
Les partis verts en Europe
Le contrôle parlementaire des finances publiques
Référendums

Liste sélective de questions auxquelles la Direction a répondu

- What happened to death row candidates between 1962 and 1976?
- Sales statistics for the fax machine industry in North America
- A list of animation studios in Canada
- Counter-arguments relating to the compulsory direct deposit of pay cheques in the federal public service
- Liste des parcs nationaux de classe A en Colombie-Britannique
- Statistics on how much of the GNP of Canada, Switzerland and Sweden is spent on defence
- How did Winston Churchill resign from the Liberal Party in 1924?
- Quelles villes américaines ont leur propre taxe de vente?

Service de recherche

Travaux terminés par type de travail[1]		
1.	Projets	536
2.	Notes	1671
3.	Demandes de renseignements	526
4.	Séances d'information	420
5.	Résumés	56
6.	Publications	91
7.	Comités auxquels le Service a prêté main-forte	69

Liste sélective de publications
• La revendication territoriale à Oka
• L'avortement : développements constitutionnels et juridiques
• Projet de loi C-21 : modifications à la Loi sur l'assurance-chômage
• La réforme de la procédure de la Chambre des communes
• Recherche et Développement : la politique fiscale
• La station spatiale: la contribution du Canada
• La taxe sur les produits et services : perspective provinciale
• L'enfance maltraitée

[1] **Projets:** Des analyses de plus de six pages
Notes: Des notes de documentation de moins de six pages
Demandes de renseignements: la communication de renseignements existants
Séances d'information: Communications téléphoniques et réunions avec des clients
Résumés: Résumés des témoignages présentés devant les comités ou de rapports
Publications: Bulletins d'actualité, études générales, mini-bulletins ou résumés législatifs